2005

Rapport de la

vérificatrice générale du Canada

à la Chambre des communes

NOVEMBRE

Questions d'une importance particulière — 2005

Points saillants — Chapitres 1 à 8

Bureau du vérificateur général du Canada

Le Rapport de novembre 2005 de la vérificatrice générale du Canada comporte des questions d'une importance particulière, les points saillants, huit chapitres ainsi que des annexes. La table des matières principale se trouve à la fin du présent document.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également diffusé sur notre site Web à l'adresse www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au :

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : (613) 952-0213, poste 5000, ou 1 888 761-5953
Télécopieur : (613) 943-5485
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada 2005
N° de catalogue FA1-2005/2-0F
ISBN 0-662-70542-4

Vérificatrice générale du Canada
Auditor General of Canada

À l'honorable Président de la Chambre des communes,

J'ai l'honneur de vous transmettre ci-joint mon rapport annuel de 2005 à la Chambre des communes, lequel doit être déposé à la Chambre en conformité avec les dispositions du paragraphe 7(3) de la *Loi sur le vérificateur général*.

La vérificatrice générale du Canada,

Sheila Fraser

Sheila Fraser, FCA

OTTAWA, le 22 novembre 2005

Table des matières

Questions d'une importance particulière — 2005

Mon cinquième rapport annuel 3

Le gouvernement du Canada s'est adapté aux attentes évolutives 3

Le gouvernement fédéral est devenu une organisation vaste et complexe 3

Bien des questions clés dont le Canada doit s'occuper sont complexes et recoupent les mandats traditionnels 5

Leadership, coordination et information sont les piliers du succès 6

Les partenariats posent d'autres défis pour la reddition de comptes 7

La sécurité nationale constitue un cas particulier 8

Le commissaire à l'environnement et au développement durable joue un rôle utile 8

Conclusion 9

Points saillants — Chapitres 1 à 8

Chapitre 1 Gendarmerie royale du Canada — Les services de police à contrat 13

Chapitre 2 La qualité et la communication des résultats des sondages 15

Chapitre 3 Agence du revenu du Canada — La vérification des déclarations de revenus des particuliers et des fiducies 17

Chapitre 4 La gestion des initiatives horizontales 20

Chapitre 5 Le soutien accordé aux industries culturelles 22

Chapitre 6 Élections Canada — L'administration du processus électoral fédéral 25

Chapitre 7 Affaires indiennes et du Nord Canada — Le respect des obligations relatives aux droits fonciers issus de traités 27

Chapitre 8 Autres observations de vérification 29

Questions d'une importance particulière — 2005

Sheila Fraser, FCA
Vérificatrice générale du Canada

Mon cinquième rapport annuel

1. Alors que je suis sur le point d'amorcer la deuxième partie de mon mandat, j'ai le plaisir de présenter mon cinquième rapport annuel au Parlement.

2. Dans mon rapport, j'attire l'attention sur certains défis que posent la gestion et la reddition de comptes en raison de la taille et de la complexité croissantes du gouvernement fédéral. J'invite notamment les organismes centraux et les parlementaires à accorder plus d'attention à la gestion des questions horizontales — ces grandes initiatives qui recoupent plusieurs mandats ministériels et plusieurs champs de compétence.

Le gouvernement du Canada s'est adapté aux attentes évolutives

3. L'objectif premier du gouvernement fédéral est d'améliorer la qualité de vie des Canadiennes et des Canadiens. C'est la trame de ses politiques, programmes et activités.

4. Toutefois, à ce chapitre, les attentes des citoyens à l'égard du gouvernement ont changé — et ont pris beaucoup d'importance — au fil des ans.

5. Même si le gouvernement fédéral n'a jamais été unidimensionnel, la plupart de ses activités dans les années qui ont suivi la Confédération lui ont été imposées par la géographie. On voulait avant tout construire un pays en ouvrant l'Ouest à la colonisation et en fournissant les services de transport requis pour le faire. La production, la conservation et le commerce de nos ressources naturelles constituaient des préoccupations du même ordre.

6. Comme beaucoup l'ont écrit, le gouvernement du Canada a joué un rôle de plus en plus important dans la vie des Canadiens, particulièrement depuis la Seconde Guerre mondiale. Les programmes sociaux et économiques qui ont été instaurés — notamment dans les domaines de la sécurité sociale, de la santé, de l'éducation et du développement régional — ont considérablement élargi le champ d'action du gouvernement. Comme son champ d'action ne cesse de s'élargir, la taille et la complexité du gouvernement suivent la même tendance.

Le gouvernement fédéral est devenu une organisation vaste et complexe

7. Le gouvernement fédéral est la plus grande organisation au Canada. Tant ses revenus que ses dépenses annuels se chiffrent à plus

de 200 milliards de dollars. Son actif a une valeur de plus de 200 milliards de dollars et son passif est d'environ 700 milliards de dollars. Le gouvernement mène des activités dans toutes les régions du pays et dispose de 2 000 points de service au Canada et à l'étranger.

8. Le gouvernement fédéral emploie plus de 450 000 personnes. Cet effectif comprend les fonctionnaires, les mandataires du Parlement, le personnel de la Cour suprême, les agents de la GRC, les membres des Forces armées canadiennes et les employés des sociétés d'État. Ces personnes occupent des emplois notamment à titre d'administrateurs, d'ingénieurs, de médecins, d'infirmiers, de scientifiques, d'enseignants et de spécialistes de divers corps de métiers. Elles se dévouent quotidiennement au service de la population canadienne.

9. Si l'on met ces chiffres en contexte, les revenus du gouvernement du Canada sont cinq fois plus élevés que ceux de la plus grande entreprise privée au pays; ils équivalent également à plus du double des revenus annuels combinés des entreprises General Motors, Ford, Daimler-Chrysler et Honda au Canada. Le gouvernement fédéral compte trois fois plus d'employés que le plus grand employeur du secteur privé, ce qui est encore plus élevé que le nombre total d'employés des cinq principales banques du pays. Il est le plus grand propriétaire d'immeubles à bureaux au Canada. Il est également — et de loin — le plus grand acheteur de biens et de services au pays.

10. Le gouvernement fédéral est une organisation complexe, constituée de centaines d'entités, allant de grands ministères à de petits secrétariats. Tout en contribuant à l'objectif global du gouvernement fédéral, ces entités poursuivent un éventail d'objectifs et ont de nombreuses priorités. Le gouvernement fédéral exécute plus de 1 600 programmes.

11. En outre, le gouvernement a mis à l'essai une nouvelle gamme de structures et de rapports organisationnels afin de fournir des programmes et des services qui, traditionnellement, étaient assurés par les ministères et les organismes fédéraux ainsi que par les sociétés d'État. Mentionnons, par exemple, la Prestation nationale pour enfants, les programmes d'infrastructure, les ententes sur le développement du marché du travail et diverses fondations. Dans ce genre d'ententes, le gouvernement fédéral et d'autres ordres de gouvernement, ainsi que des organisations des secteurs privé et bénévole, acceptent de partager pouvoir et autorité en ce qui concerne les décisions sur la prestation des programmes et des services.

12. De plus, le gouvernement fonctionne dans un cadre complexe de lois, de règlements et de politiques. Ainsi, l'approvisionnement est régi par 16 lois, 3 accords de commerce internationaux, une entente fédérale-provinciale sur le commerce de même que divers règlements et politiques. Conçues pour donner des directives aux gestionnaires et aux employés du secteur public sur la reddition de comptes, les responsabilités, le rendement attendu, les procédures à suivre et les pratiques de gestion souhaitées, les politiques administratives du Secrétariat du Conseil du Trésor prévoient, quant à elles, plus de 300 outils d'intervention.

13. Pour ajouter à cette complexité, on s'attend à ce que la fonction publique respecte des normes élevées, notamment un niveau de transparence qui est propre aux activités du gouvernement et aux fonctionnaires qui gèrent et exécutent les programmes.

Bien des questions clés dont le Canada doit s'occuper sont complexes et recoupent les mandats traditionnels

14. La structure des ministères et des organismes gouvernementaux a évolué au fil du temps de sorte que les mandats des ministères correspondent étroitement aux principales questions dont le gouvernement doit s'occuper. Presque tous les portefeuilles ministériels établis au début de la Confédération existent encore aujourd'hui, et d'autres s'y sont ajoutés graduellement. Bien des questions sur lesquelles le gouvernement doit se pencher peuvent être gérées par un seul organisme, de concert avec d'autres si cela s'avère nécessaire.

15. Néanmoins, d'autres questions clés sont complexes et recoupent des mandats ministériels et des champs de compétence. Elles intéressent divers ministères et ordres de gouvernement, les secteurs privé et bénévole, les organisations non gouvernementales et des citoyens, et font appel à leur expertise.

16. L'aide à l'enfance, la pauvreté chez les enfants, les changements climatiques, la compétitivité, la culture, l'itinérance, les infrastructures, la sécurité publique ainsi que les questions rurales et urbaines sont des exemples de « questions horizontales » que le gouvernement fédéral a décidé de prendre en main. Aucune organisation ne dispose de tous les leviers, de toutes les ressources et de l'expertise nécessaires pour gérer seule et de façon adéquate de telles questions.

17. Une collaboration intergouvernementale est particulièrement importante dans de nombreux secteurs. Auparavant, la possibilité qu'éclatent des conflits au sein du gouvernement et entre les

gouvernements était mince, car les activités des organisations publiques étaient limitées à tous les niveaux. Toutefois, à mesure que la taille et le rôle du gouvernement ont pris de l'ampleur, les champs de compétence ont commencé à se toucher, puis à se chevaucher et, parfois, à s'opposer.

Leadership, coordination et information sont les piliers du succès

18. Compte tenu de leur interdépendance et du fait qu'ils recoupent un nombre croissant de secteurs, les objectifs clés ne peuvent être atteints sans la collaboration efficace de plusieurs partenaires. Il est difficile, par exemple, d'envisager la compétitivité sans tenir compte de questions telles que l'éducation et la formation, les investissements, la recherche et le développement, la fiscalité et le commerce. Aucune organisation n'est responsable à elle seule de tous ces secteurs. De plus, les pratiques traditionnelles de gestion et de reddition de comptes ont tendance à appuyer une approche étroite ou en vase clos, plutôt qu'une conception d'entreprise plus large des responsabilités.

19. Il faut un certain leadership pour définir un objectif global et s'assurer que les organisations travaillent à l'atteinte de cet objectif et adoptent une définition commune de la réussite. Les ressources qui sont consacrées à des questions transversales doivent être affectées et gérées avec efficacité pour combler les lacunes des services et éviter les chevauchements. Les partenaires doivent aussi pouvoir faire la preuve de leurs réalisations, tirer des leçons de leur rendement et apporter des correctifs, lorsque cela est nécessaire.

20. En outre, il importe d'apporter une attention soutenue au lancement des initiatives horizontales, à l'affectation de leurs ressources, à leur surveillance et à la communication de leurs résultats. Au chapitre 4 intitulé « La gestion des initiatives horizontales », nous traitons des politiques et directives du gouvernement fédéral ainsi que du rôle des organismes centraux pour ce qui est de la création et de la gestion des initiatives faisant intervenir plusieurs organisations.

21. Nous en arrivons à la conclusion que le gouvernement fédéral adopte, de façon générale, une approche au cas par cas en ce qui a trait aux initiatives interorganisationnelles, sans qu'il dispose d'un ensemble cohérent et intégré de politiques et de directives. Les organismes centraux n'ont pas déterminé les circonstances qui exigent la mise en place d'une initiative horizontale ni le genre de structure décisionnelle qui est alors requis. Ils n'ont pas mis au point de bons outils pour assurer la gouvernance, la reddition de comptes et la coordination des mesures fédérales dans de tels cas. De plus, ils n'ont pratiquement pas

fait de progrès dans l'établissement de modes de financement appropriés des programmes horizontaux.

22. Les organisations ont besoin d'information de qualité, financière ou autre, pour surveiller la prestation des programmes et des services, assurer l'intendance des ressources dont elles sont responsables, appuyer les décisions, gérer les risques et faire rapport sur les résultats financiers et opérationnels. Toutefois, les systèmes d'information existants sont conçus en fonction d'un programme et d'un ministère, et non d'un point de vue plus large ou pour l'ensemble du gouvernement.

Les partenariats posent d'autres défis pour la reddition de comptes

23. La reddition de comptes est au cœur de la démocratie représentative. Les représentants élus et les fonctionnaires ont l'obligation d'avoir un bon rendement, de l'évaluer et d'en assumer la responsabilité, sur le plan tant des résultats que des moyens utilisés pour les obtenir. Il faut régler les problèmes dès qu'ils surviennent et prendre des mesures pour qu'ils ne se reproduisent plus.

24. Dans notre régime gouvernemental, les ministres doivent rendre compte au Parlement de l'utilisation des pouvoirs qui leur ont été conférés. Dans le cas des fonctionnaires, la reddition de comptes remonte dans l'organisation jusqu'au niveau du ministre.

25. La reddition de comptes peut parfois se révéler difficile dans les secteurs de programme où une seule organisation a prise sur la plupart des leviers. Les difficultés peuvent s'amplifier et se multiplier lorsque le gouvernement s'attaque à des questions plus complexes qui recoupent plusieurs mandats et champs de compétence et qui font appel à des tiers pour la prestation de services.

26. De plus, chaque ministère dépose ses propres rapports qui portent sur un seul programme à la fois. Par conséquent, le Parlement ne sait pas toujours qui est aux commandes, pas plus qu'il ne possède de tableau complet des résultats de l'initiative. Lorsque plusieurs organisations s'occupent ensemble d'une question complexe et que des problèmes surgissent, il peut être difficile de déterminer les failles du système et de prendre les mesures correctives appropriées. La communication de l'information et la vérification sont d'importantes composantes de la reddition de comptes. Elles méritent plus d'attention.

27. Plus tôt cette année, la *Loi d'exécution du budget de 2005* a reçu la sanction royale. En modifiant la *Loi sur le vérificateur général* et la *Loi sur la gestion des finances publiques*, elle a élargi notre mandat, qui inclut dorénavant la vérification d'un nombre accru de sociétés d'État et

permet d'avoir accès aux fondations lors de nos vérifications de gestion. Je me réjouis de ces modifications. Elles nous permettront notamment de présenter au Parlement un tableau plus complet de la façon dont le gouvernement fédéral gère les questions clés qui relèvent de plusieurs organisations.

La sécurité nationale constitue un cas particulier

28. En avril, j'ai soulevé la question des défis que pose au Parlement la nécessité de demander au gouvernement de rendre compte de ses activités en matière de sécurité et de renseignement — activités qui recoupent les mandats d'un certain nombre de ministères et organismes. Bien que les renseignements clés doivent être tenus secrets, le Parlement doit être en mesure d'examiner minutieusement les dépenses et les résultats liés à ces activités.

29. Nous croyons comprendre que le gouvernement s'efforce toujours de mettre au point un mécanisme pour élargir le rôle du Parlement en ce qui concerne les questions de sécurité et de renseignement. L'information détaillée sur ce mécanisme n'a pas encore été présentée au Parlement. J'encourage le gouvernement à le faire.

Le commissaire à l'environnement et au développement durable joue un rôle utile

30. L'année 2005 marque le dixième anniversaire de la création du poste de commissaire à l'environnement et au développement durable au Bureau du vérificateur général.

31. Les parlementaires ont créé le poste afin d'obtenir des analyses et des recommandations objectives et indépendantes sur les efforts du gouvernement fédéral pour protéger l'environnement et promouvoir le développement durable. Ils ont ainsi reconnu l'importance de tenir le gouvernement responsable de la gestion de cette question horizontale majeure, à savoir l'écologisation de ses politiques, de ses activités et de ses programmes.

32. Nous étions heureux que l'on nous confie ce mandat et nous en avons fait bon usage. Les rapports des commissaires successifs ont fait état de lacunes importantes dans la gestion, par le gouvernement fédéral, des questions relatives à l'environnement et au développement durable. Ces rapports ont également incité le gouvernement à prendre des mesures pour combler ces lacunes. Après dix années de travail, je crois que nous sommes bien placés pour aider le Parlement à relever l'un des plus grands défis du XXIe siècle : protéger l'environnement tout en réalisant des progrès sur les plans économique et social.

Conclusion

Du nouveau cette année

Les lecteurs remarqueront que les Points saillants du présent Rapport ont une nouvelle présentation que nous avons lancée dans le *Rapport de la commissaire à l'environnement et au développement durable de 2005*.

Nous avons ajouté des rubriques aux Points saillants au début de chaque chapitre : Objet, Pertinence et Constatations. Nous espérons que cet ajout aux Points saillants, lesquels se veulent un résumé pratique à l'intention de nos lecteurs affairés, sera utile aux parlementaires et à la population en général. Cette nouveauté s'inscrit dans nos efforts constants pour communiquer clairement l'étendue et les constatations de nos vérifications.

33. À mesure que le gouvernement croît et qu'il devient plus complexe, ses problèmes de gestion interne ont des conséquences multiples. Le gouvernement, le Parlement et le vérificateur général ont des responsabilités et des pouvoirs distincts au sein du régime politique canadien. Nous avons cependant tous intérêt à ce que le gouvernement soit bien géré et à ce qu'il rende des comptes. En travaillant ensemble, nous pouvons améliorer la gestion et la reddition de comptes au profit de l'ensemble de la population canadienne.

34. Sur une note plus personnelle, j'aimerais remercier les parlementaires de leur confiance indétectible en notre travail et de leur appui. J'aimerais aussi souligner l'enthousiasme et le dévouement de mon personnel sans lequel aucun de mes rapports ne pourrait être publié.

Points saillants — Chapitres 1 à 8

Gendarmerie royale du Canada
Les services de police à contrat

Chapitre 1 Points saillants

Objet

Par l'intermédiaire du ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile (anciennement le solliciteur général), le gouvernement fédéral signe des contrats en vertu desquels la Gendarmerie royale du Canada (GRC) fournit des services de police à 8 provinces (à toutes les provinces, sauf le Québec et l'Ontario), 3 territoires et 192 municipalités. La GRC offre aussi des services de police à des collectivités autochtones des provinces et des territoires où elle agit comme force de police provinciale.

Nous avons voulu savoir si la GRC respectait ses obligations contractuelles et si elle rendait compte de son rendement à ses clients. Nous avons aussi cherché à savoir si la GRC forme et déploie ses effectifs de police de façon à respecter ses normes de service et ses obligations contractuelles. (Bien que le présent rapport aborde, de manière générale, les questions de la formation et de la sécurité, nous n'avons pas vérifié les cas qui font présentement l'objet d'une enquête de la GRC ou d'autres organisations et nous n'avons fait aucun commentaire à leur sujet). Nous avons aussi vérifié si la GRC facture ses services de police conformément aux dispositions des ententes sur les services de police provinciaux ou d'autres ententes. Nous avons de plus vérifié si Sécurité publique et Protection civile Canada a l'assurance que la GRC fournit sur les réserves les services de police prévus par la Politique sur la police des Premières nations comme elle s'est engagée à le faire.

Pertinence

Il est essentiel que la GRC s'acquitte efficacement de ses responsabilités, car il y va de la sécurité des Canadiennes et des Canadiens. La GRC est la force de police la plus importante au Canada et celle sur laquelle comptent quelque 20 p. 100 de Canadiens vivant dans des centres urbains et dans des petites collectivités isolées. Le coût annuel des services de police à contrat s'élève à 1,6 milliard de dollars, dont 1,1 milliard est recouvré des provinces, des territoires et des municipalités.

Constatations

- La GRC collabore avec les provinces, les territoires et les municipalités en vue d'intégrer leurs priorités en ce qui concerne les services de police dans leurs juridictions. Selon leurs propres dires, les clients reconnaissent la qualité des agents de la paix qui leur sont attribués. Cependant, la GRC n'a pas de mécanisme très fiable pour établir dans quelle mesure elle a mis ces priorités en œuvre et pour en rendre compte à ses clients.
- La GRC s'acquitte effectivement de ses obligations contractuelles de doter le nombre requis de poste d'agents de la paix. Cependant, dans son estimation du nombre de postes nécessaires, elle ne tient pas compte des répercussions des absences de courte et de longue durée (pour cause de blessure, de maladie ou de congé parental), dans près de 7 p. 100 des postes des services de police à contrat. Cette situation touche de manière importante la prestation des services de police à contrat conçus par ailleurs pour garantir la sécurité des collectivités.
- Les lacunes au chapitre de la formation, de la requalification et du renouvellement d'accréditation risquent de compromettre la santé et la sécurité des agents de la paix et du public.
- Le ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile a négocié des ententes communautaires tripartites en vertu desquelles la GRC est tenue de fournir aux collectivités des Premières nations des services accrus, par exemple que les agents passent 80 p. 100 de leur temps sur la réserve. Nous avons constaté que la GRC ne respecte pas ces engagements et que Sécurité publique et Protection civile Canada ne surveille pas adéquatement la mise en œuvre des ententes négociées. De plus, ces ententes ne sont pas conçues pour répondre aux besoins spécifiques des collectivités : Sécurité publique et Protection civile Canada et la GRC ne s'adaptent pas assez rapidement aux changements que connaissent les collectivités autochtones.

Réaction de la GRC et du Ministère. La Gendarmerie royale du Canada et Sécurité publique et Protection civile Canada acceptent toutes les recommandations et s'engagent à prendre les mesures qui s'imposent, dans les limites de leurs pouvoirs, pour résoudre les questions que nous soulevons dans le présent chapitre.

La qualité et la communication des résultats des sondages

Chapitre 2 Points saillants

Objet

Nous avons examiné la présentation des résultats de sondages dans tous les rapports ministériels sur le rendement de 2003-2004. Nous nous sommes aussi penchés sur deux des plus importants indicateurs de la qualité des sondages menés par des entreprises de recherche du secteur privé pour le compte de ministères et d'organismes fédéraux au cours de la même période. Nous avons surtout cherché à déterminer si le gouvernement fédéral exerce un leadership en matière de qualité des sondages de manière que les ministères et organismes puissent produire des sondages dont la qualité est conforme à l'utilisation prévue. Nous nous sommes en outre demandé si le leadership exercé à l'échelle gouvernementale contribue à assurer un niveau constant de qualité élevée des sondages dans l'ensemble du secteur public. Nous avons examiné les rôles particuliers que jouent le Secrétariat du Conseil du Trésor et la Direction de la recherche sur l'opinion publique, au sein de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada. Nous nous sommes penchés sur les sondages de Statistique Canada uniquement à des fins de comparaison, et non dans le cadre de la vérification.

Pertinence

Le gouvernement peut utiliser l'information recueillie à l'aide de sondages à des fins variées, notamment pour comprendre les opinions des Canadiens sur ses priorités et ses politiques, améliorer la gestion des ministères et des organismes et en surveiller le rendement.

Pour que l'information issue des sondages soit crédible et utile aux parlementaires, aux gestionnaires du gouvernement et aux Canadiens, elle doit être de bonne qualité, surtout si elle porte sur le rendement des programmes gouvernementaux. Les sous-ministres et les administrateurs généraux doivent pouvoir compter sur la qualité de toutes les données de sondages que renferment leurs rapports ministériels sur le rendement. Il en est ainsi parce qu'ils signent des déclarations officielles témoignant que les rapports ont été préparés conformément à certains principes visant à assurer au lecteur, entre autres, que l'information contenue dans les rapports est exacte et que les lacunes et les limites des données sont bien indiquées. Des résultats de sondages de qualité médiocre présentés dans les rapports sur le rendement pourraient donner une image trompeuse du rendement des

programmes. De surcroît, les décisions du gouvernement pourraient être fondées sur des données de sondages inexactes.

Le coût des sondages d'opinion publique commandés par le gouvernement fédéral peut être relativement peu élevé (entre 11 et 15 millions de dollars par année); par contre celui des programmes visés est de l'ordre de plusieurs milliards de dollars. La progression du nombre des sondages au cours des dernières années montre à quel point il importe d'en assurer la qualité. Les Canadiens, et spécialement ceux qui participent aux sondages du gouvernement fédéral, doivent être convaincus que la qualité de ces sondages permet l'utilisation qu'on prévoit en faire.

Constatations

- Les rapports ministériels sur le rendement de 2003-2004 ne donnent pas suffisamment d'information sur la qualité et les limites des résultats de sondages. Sans une telle information, le lecteur ne peut juger de la fiabilité des données.
- Deux indicateurs importants de la qualité des sondages d'opinion publique, à savoir la couverture de la population et les taux de réponse, soulèvent des questions quant à la qualité des sondages commandés par les ministères et les organismes en 2003-2004. Ces questions laissent entrevoir des problèmes possibles qui nous préoccupent.
- Chaque ministère et organisme est responsable de la qualité des sondages effectués pour son propre compte. Cela dit, les politiques du Conseil du Trésor attribuent à la Direction de la recherche sur l'opinion publique toute une gamme de responsabilités entourant la qualité des sondages qui sont donnés à contrat par le gouvernement fédéral. La Direction n'assume pas de façon satisfaisante des éléments clés de ces responsabilités, qui contribueraient à la qualité des sondages.

Réaction du Ministère et du Secrétariat du Conseil du Trésor. De façon générale, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada et le Secrétariat du Conseil du Trésor sont d'accord avec nos recommandations. Leurs réponses respectives sont incluses tout au long du chapitre.

Agence du revenu du Canada
La vérification des déclarations de revenus des particuliers et des fiducies

Chapitre 3 Points saillants

Objet

L'Agence du revenu du Canada est chargée de l'application de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Elle s'emploie à veiller à ce que les Canadiennes et les Canadiens paient la part des impôts dont ils sont redevables et à ce que l'assiette fiscale soit protégée. Nous nous sommes penchés sur la façon dont l'Agence vérifie l'exactitude des déclarations de revenus des fiducies canadiennes et de certains aspects des déclarations de revenus des particuliers. Nous avons examiné la façon dont l'Agence détermine quelles déclarations elle vérifiera, et nous avons vérifié si elle dispose de méthodes de vérification adéquates, y compris son utilisation des renseignements de tiers, et si elle recueille des données exactes et complètes sur les résultats de ses programmes de vérification.

Pertinence

Le régime fiscal canadien repose sur l'autocotisation; selon ce régime, chaque particulier ou fiducie est tenu de fournir au gouvernement des renseignements complets et exacts concernant l'impôt sur le revenu à payer.

Les programmes que nous avons examinés constituent le fondement de la vérification des déclarations de revenus des particuliers à l'Agence. En 2003-2004, ces programmes ont permis d'analyser en profondeur près de 24 millions de déclarations produites par des contribuables, et d'en vérifier certains aspects qui ne semblaient pas être conformes à la loi. L'impôt sur le revenu des particuliers est la plus importante source de revenus du gouvernement; en 2003-2004, l'Agence a établi des cotisations d'impôt fédéral, provincial (sauf le Québec) et territorial de 125 milliards de dollars à l'égard des particuliers. La même année, des cotisations d'impôt fédéral, provincial et territorial de 3 milliards de dollars ont été établies à l'égard des fiducies canadiennes, qui ont attribué des revenus de 23 milliards de dollars à leurs bénéficiaires.

Constatations

- Le programme de revue du traitement de l'Agence fonctionne selon une approche axée sur les risques qui est conçue et appliquée correctement et qui lui permet de sélectionner et de vérifier les déductions et les crédits que les particuliers demandent dans leurs déclarations de revenus, mais auxquels ils peuvent ne pas avoir entièrement droit. Selon les résultats du programme, le pourcentage

de ces contribuables a doublé pour passer à 11 p. 100 entre 1997 et 2003, bien que, selon nos estimations, le total des revenus à risque soit demeuré relativement stable au cours des quatre dernières années. À l'aide des données de l'Agence pour 2002–2003, nous avons estimé que, si tous les contribuables s'étaient conformés en tous points aux règles relatives aux 32 déductions et crédits visés par le programme de revue du traitement, les revenus provenant de l'impôt sur le revenu des particuliers auraient, cette année-là, été plus élevés de 586 millions de dollars. Par la vérification d'environ 3 p. 100 des déclarations pour lesquelles une cotisation a été établie cette année-là, le programme a permis le recouvrement de 27 p. 100 de ce montant, soit 160 millions de dollars.

- Dans le cadre de son programme de rapprochement, l'Agence compare les renseignements communiqués par les contribuables avec ceux présentés par des tiers tels que les employeurs et les institutions financières. Lorsqu'elle relève un ou plusieurs écarts, elle calcule le montant d'impôt sur le revenu susceptible d'être recouvré. Bien que le programme de rapprochement permette de sélectionner les déclarations à examiner en fonction des risques qu'elles présentent, son évaluation des risques ne tient pas compte du montant susceptible d'être recouvré qui est calculé par le système. Il en résulte que l'Agence ne choisit pas de façon systématique d'examiner les déclarations présentant les montants les plus élevés de revenus qui peuvent ne pas avoir été déclarés. Elle n'évalue pas non plus l'impôt à risque se rapportant aux déclarations dans lesquelles elle a relevé des écarts, mais qu'elle n'a pas vérifiées.

- En ne surveillant pas l'incidence, sur les revenus fiscaux, de l'inobservation dans les secteurs visés par les programmes de revue du traitement et de rapprochement, l'Agence néglige un élément important dans l'évaluation de l'efficacité de ces programmes.

- L'Agence n'évalue pas systématiquement les recettes fiscales des fiducies canadiennes qui sont à risque lorsqu'elle choisit les déclarations de revenus à vérifier. En outre, le manque de renseignements clés, tels que la valeur de l'actif et du passif détenus par les fiducies, fait obstacle à l'élaboration d'un système efficace d'évaluation du risque. L'Agence met l'accent sur la vérification des fiducies testamentaires. Au cours des trois dernières années, les recouvrements d'impôt moyens à la suite des vérifications de fiducies testamentaires ont été presque cinq fois moins élevés que les recouvrements moyens résultant de vérifications d'autres fiducies.

- Les activités d'examen de l'Agence à l'égard des déclarations de revenus de fiducies canadiennes présentent elles aussi des lacunes. Par exemple, la seule mesure de son rendement dans ce domaine consiste à déterminer si une déclaration a été traitée dans les délais alloués selon la norme de service de l'Agence; cette dernière ne possède pas de données sur les corrections apportées par le répartiteur et elle ne compare pas les déductions demandées par les fiducies au titre des répartitions entre les bénéficiaires avec les montants déclarés sur les feuillets de renseignements que les fiducies envoient aux bénéficiaires.

Réaction de l'Agence. Pour chacune des recommandations formulées dans ce chapitre, l'Agence du revenu du Canada indique les mesures qu'elle a prises ou entend prendre pour mettre en œuvre la recommandation.

La gestion des initiatives horizontales

Chapitre 4 Points saillants

Objet

La vérification a porté sur les politiques fédérales, les directives applicables à l'ensemble du gouvernement et le rôle que jouent les organismes centraux pour ce qui est de la création, de la coordination et de la surveillance des initiatives qui font intervenir plusieurs organisations. Nous avons examiné, de manière plus approfondie, l'approche adoptée par le gouvernement fédéral pour mettre en œuvre trois de ces initiatives — la Stratégie canadienne en matière de biotechnologie, l'Initiative nationale pour les sans-abri et l'Accord de Vancouver (une initiative de développement urbain).

Notre vérification a porté essentiellement sur la gestion et la coordination des actions du gouvernement fédéral dans le cadre de ces initiatives ainsi que sur leur incidence sur les résultats obtenus. Nous ne faisons pas d'observations sur le bien-fondé des initiatives ni sur la performance des autres gouvernements et organisations participants, mais nous avons interviewé des représentants de ces entités et profité de leurs connaissances des initiatives.

Pertinence

Le gouvernement fédéral a reconnu le besoin de s'attaquer à des questions complexes qui vont au-delà des champs de compétence d'une seule administration et qui ne peuvent se régler facilement. Certaines de ces questions ont des causes multiples et se sont développées sur de longues périodes de temps. Aucun ministère ou gouvernement ne peut réussir seul à régler ces questions. Elles exigent l'intervention de plusieurs organisations, souvent au moyen d'initiatives horizontales.

Le gouvernement fédéral doit trouver des moyens efficaces de gérer les mesures qui font intervenir plusieurs organisations fédérales, tout en respectant les principes fondamentaux de la responsabilité ministérielle. L'utilisation efficiente des ressources pour assurer la prestation des programmes et des services dépend de l'intégration de la prise de décision à l'échelle du gouvernement fédéral. De plus, quand la gestion horizontale laisse à désirer, il est peu probable que le gouvernement obtienne les résultats qu'il a promis aux Canadiennes et aux Canadiens.

Constatations

- Même s'il y a eu récemment certaines améliorations, l'approche adoptée par le gouvernement fédéral à l'égard des initiatives horizontales demeure ponctuelle. Les organismes centraux n'ont pas cerné les circonstances qui exigent la mise en place d'une initiative horizontale, ni le genre de gouvernance nécessaire. Ils n'ont pas établi suffisamment d'outils spécialisés pour assurer la gouvernance, la reddition de comptes et la coordination des actions fédérales dans de tels cas, et n'ont pratiquement pas fait de progrès dans l'établissement de modes de financement pour les programmes horizontaux.
- Dans deux des trois initiatives que nous avons examinées, les mécanismes de gouvernance et de coordination sont inadéquats. Ainsi, la Stratégie canadienne en matière de biotechnologie n'a pas suffisamment bénéficié des conseils formulés par des experts indépendants. En raison d'un manque de coordination fédérale, l'Initiative nationale pour les sans-abri n'a pas bénéficié, comme elle l'aurait pu, de l'expertise fédérale disponible en matière de santé et d'habitation.
- On n'a pas prévu de moyens, lors de la planification de chacune des trois initiatives, pour évaluer la contribution des organisations fédérales à l'initiative dans son ensemble et communiquer cette information. La plupart des rapports ont porté sur un programme fédéral particulier. Par conséquent, le Parlement ne possède pas de tableau complet des résultats des initiatives.
- Nous avons constaté que le modèle de gouvernance de l'Accord de Vancouver était prometteur; les gouvernements provincial, municipal et fédéral travaillent en collaboration pour répondre aux besoins de la collectivité. L'approche a été conçue au niveau local et a évolué, passant d'une initiative sans financement, basée sur un accord de collaboration, à une initiative financée.

Réaction du gouvernement. La réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada et du Bureau du Conseil privé, donnée au nom du gouvernement et des organisations fédérales que nous avons vérifiées, se trouve à la fin du présent chapitre. Le gouvernement respecte l'esprit de nos recommandations et reconnaît la nécessité d'améliorer la gestion des initiatives horizontales.

Le soutien accordé aux industries culturelles

Chapitre 5 Points saillants

Objet

Patrimoine canadien soutient les industries culturelles du film, de la télévision, de l'édition, de l'enregistrement sonore et des nouveaux médias afin de les inciter à créer, réaliser et diffuser du contenu culturel canadien. L'appui que le Ministère offre comprend des mesures telles que des subventions et des contributions ainsi que des règles sur la propriété canadienne des entreprises culturelles et des dispositions législatives sur le droit d'auteur. Le gouvernement soutient aussi l'industrie audiovisuelle à l'aide de crédits d'impôt.

Nous avons examiné les mécanismes d'orientation stratégique, de gouvernance, de suivi, de contrôle et de reddition de comptes que Patrimoine canadien a mis en place pour administrer ses mesures de soutien aux industries culturelles. Nous avons également examiné de quelle manière le Ministère et d'autres organismes qui soutiennent les industries culturelles se sont assurés que les producteurs de longs métrages et d'émissions télévisuelles auxquels ils octroient une aide financière ont respecté les exigences relatives au contenu canadien et à l'admissibilité des dépenses.

Pertinence

Patrimoine canadien et d'autres organismes tels que Téléfilm Canada, la Société du Fonds canadien de télévision (FCT) et l'Agence du revenu du Canada octroient environ 800 millions de dollars par année en investissements, subventions, contributions et crédits d'impôt aux industries culturelles. Cet appui à la création et à la production de contenu canadien a pour but d'aider au développement du sentiment d'appartenance des Canadiennes et des Canadiens et à la constitution de l'identité nationale du pays.

Statistique Canada rapporte que les industries culturelles, dans leur ensemble, emploient annuellement, au Canada, environ 600 000 personnes — écrivains, musiciens, éditeurs, acteurs, producteurs et spécialistes techniques. En soutenant ces industries, Patrimoine canadien leur permet de faire face à la concurrence étrangère et contribue à la vitalité culturelle et économique du Canada.

Constatations

- Patrimoine canadien vient de se doter d'un premier plan stratégique dans le Secteur des affaires culturelles. Cependant, le Ministère n'a pas encore clairement défini sa vision d'ensemble des résultats qu'il veut atteindre au cours des prochaines années en soutenant les industries culturelles. En l'absence d'une stratégie bien articulée pour l'ensemble du secteur culturel, chacune des directions générales de ce secteur du Ministère risque d'élaborer ses propres plans, priorités et calendriers de production pour son propre secteur de compétences, indépendamment des autres. Le Secteur dispose de peu de mécanismes de gestion horizontale qui permettraient aux directions générales de partager leur expérience, leurs connaissances et les meilleures pratiques. Dans l'ensemble, le Ministère ne s'est pas doté de cibles de rendement; ainsi, il est incapable de fournir au Parlement une image claire des résultats qu'il vise, des résultats qu'il a atteints et des progrès accomplis en investissant dans les industries culturelles.
- Patrimoine canadien exerce une influence considérable sur la gouvernance du Fonds canadien de télévision et sur celle de Téléfilm Canada par les accords de contribution qu'il a conclus avec ces deux organismes.
- Malgré les efforts déployés pour améliorer la situation, la gouvernance du Fonds canadien de télévision demeure complexe. Elle fait intervenir les conseils d'administration du Fonds canadien de télévision (FCT) et de Téléfilm Canada dans son processus de décision. Les objectifs du programme du FCT sont larges et manquent de précision. Ils ne fournissent pas une direction précise aux administrateurs dans la prise de décision stratégique. La composition du conseil d'administration du FCT constitue une source potentielle de conflits d'intérêt et les lignes directrices à cet égard ne sont pas appliquées rigoureusement. Les arrangements actuels alourdissent l'administration du Programme du FCT – par exemple, un producteur qui obtient du financement des deux volets du programme du FCT est tenu de signer des contrats distincts avec chacune des sociétés.
- Les accords de contribution que Téléfilm Canada a conclus avec Patrimoine canadien lui laissent peu de latitude quant à l'interprétation de son mandat et à la meilleure façon de le réaliser. Parmi les sociétés d'État, ce niveau d'encadrement est unique. De plus, une proposition visant à modifier la structure de gouvernance du Fonds canadien de télévision pourrait grandement limiter le rôle de Téléfilm Canada dans le développement de l'industrie télévisuelle et sa capacité de rendre compte au Parlement de cet aspect de son mandat élargi.

- Patrimoine canadien, Téléfilm Canada, le Fonds canadien de télévision et l'Agence du revenu du Canada ont mis en place un cadre de contrôle adapté à la nature des opérations dans le domaine audiovisuel. Cependant, Patrimoine canadien et Téléfilm Canada n'appliquent pas assez rigoureusement leurs contrôles pour s'assurer que les exigences de contenu canadien sont respectées, que les projets sont choisis en conformité avec les critères de sélection et que seulement les dépenses admissibles sont remboursées. L'Agence du revenu du Canada n'applique pas ses contrôles assez rigoureusement pour s'assurer que les crédits d'impôt sont accordés seulement pour des dépenses admissibles. Des lacunes dans le partage de l'information entre les organismes participants, y compris le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC), limitent aussi l'efficacité des contrôles.

Réaction des entités. Patrimoine canadien, Téléfilm Canada, le Fonds canadien de télévision, l'Agence du revenu du Canada et le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications ont accepté nos recommandations. Leurs réponses détaillées suivent chacune de nos observations mentionnées dans le chapitre.

Élections Canada
L'administration du processus électoral fédéral

Chapitre 6 Points saillants

Objet

En vertu de la *Loi électorale du Canada*, Élections Canada est chargé de tenir les élections fédérales et d'offrir une aide aux électeurs admissibles au moyen de programmes d'information et d'éducation du public. Nous avons examiné ce que fait Élections Canada pour préparer la tenue d'une élection, améliorer le processus électoral, éduquer et informer les électeurs ainsi que gérer ses activités.

Pertinence

Lors d'une élection fédérale, les électeurs choisissent les députés qui représenteront l'ensemble de la population canadienne à la Chambre des communes. Élections Canada contribue au maintien de la démocratie au pays en veillant à ce que tous les électeurs admissibles puissent voter et à ce que l'élection soit équitable et transparente. Ces deux principes guident les activités d'Élections Canada.

Le processus électoral mobilise les citoyens à toutes ses étapes. Les citoyens, le personnel électoral et les partis politiques ont tous un rôle à jouer pour assurer le bon déroulement d'une élection.

Constatations

- Élections Canada planifie, gère et administre bien le processus électoral fédéral tout en respectant les autorisations pertinentes.
- Grâce à une bonne planification et à une mise à jour régulière de la base de données géographiques et de la base de données renfermant les renseignements sur les électeurs, Élections Canada est prêt en permanence à tenir une élection qui pourrait être déclenchée à tout moment. L'organisme veille à ce que les électeurs admissibles puissent voter en les aidant à se faire inscrire sur les listes électorales, en leur communiquant les façons de voter ainsi que les dates et les endroits où le faire, et en offrant à l'électeur plusieurs façons d'exercer son droit de vote. Il fournit également un appui important aux directeurs du scrutin et à leur personnel lors de la tenue d'une élection.
- Élections Canada joue un rôle essentiel en veillant à ce que l'élection soit équitable et transparente. Pour ce faire, l'organisme enregistre les entités politiques et surveille leurs activités financières; soutient et surveille les activités des directeurs du scrutin et du personnel électoral; et veille à l'application de la *Loi électorale du Canada*.

De plus, il offre des programmes d'éducation et d'information populaires pour faire mieux comprendre le processus électoral fédéral et améliorer la participation de certains groupes d'électeurs aux élections. Nous avons constaté qu'Élections Canada travaille de manière efficace avec le Parlement et les autres parties intéressées pour trouver des moyens d'améliorer le processus électoral.

- Même si Élections Canada a mis en place les principaux éléments d'un bon cadre d'évaluation et de compte rendu du rendement, il n'a pas établi de cibles ni d'indicateurs de rendement pour quelques-unes de ses principales activités. Par conséquent, ses rapports au Parlement n'indiquent pas clairement dans quelle mesure ces activités atteignent leurs objectifs.
- Élections Canada a mis en place certains éléments d'un plan de ressources humaines, mais il se sert d'une information fragmentaire. Il lui est donc difficile de prévoir ses besoins à venir en matière de personnel, plus particulièrement de planifier la relève.

Réaction d'Élections Canada. Pour chacune des recommandations formulées dans le présent chapitre, Élections Canada indique les mesures qu'il a prises, qu'il prend ou qu'il entend prendre pour mettre en œuvre la recommandation.

Affaires indiennes et du Nord Canada
Le respect des obligations relatives aux droits fonciers issus de traités

Chapitre 7 Points saillants

Objet

Affaires indiennes et du Nord Canada est chargé d'administrer, au nom du gouvernement fédéral, la mise en œuvre des ententes sur les droits fonciers issus de traités. Ces ententes énoncent comment le gouvernement fédéral procurera aux Premières nations les terres qu'il devait leur céder conformément aux traités. Nous avons examiné les progrès enregistrés par le Ministère dans la conversion en réserves de terres sélectionnées en vertu de traités en Saskatchewan et au Manitoba — les deux provinces visées par la majorité des ententes — et examiné également si le Ministère administrait le mécanisme de conversion en conformité avec ses obligations légales envers les Premières nations.

Pertinence

Les traités signés entre la Couronne et les Premières nations sont des ententes solennelles qui décrivent les promesses, les obligations et les bénéfices des deux parties. Cependant, les Premières nations n'ont pas toutes complètement reçu les terres auxquelles elles avaient droit aux termes des traités historiques. Les ententes sur les droits fonciers issus de traités prévoient le versement de fonds à ces Premières nations pour l'acquisition de terres ou leur donnent le droit de choisir des terres de la Couronne, ou les deux à la fois. Ces ententes constituent des engagements juridiques modernes par lesquels le gouvernement convient qu'il ne s'est pas acquitté de ses obligations découlant des traités. Reconnaissant que la conversion des terres en réserves prenait trop de temps, le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien s'est engagé, en 2001, à réduire ce temps à deux ans.

Il est important à la fois pour le Canada et les Premières nations de respecter, dans un délai raisonnable, les obligations prévues dans les ententes sur les droits fonciers issus de traités. Cela permet au Canada d'honorer ses engagements de longue date envers les Premières nations, qui ont traditionnellement un profond attachement à la terre qu'elles considèrent comme un élément essentiel de la sauvegarde de leur patrimoine culturel et de leur développement économique. Le gouvernement fédéral a engagé plus de 500 millions de dollars depuis 1992 afin de s'acquitter de ses obligations en Saskatchewan et au Manitoba.

Constatations

- Les lacunes dans les pratiques de gestion du Ministère — par exemple une planification inadéquate et l'absence de cibles pour la conversion des terres — ont limité les progrès de la conversion en réserves d'un grand nombre d'acres de terres que les Premières nations ont sélectionnées en Saskatchewan et au Manitoba.
- Depuis 1992, 58 p. 100 des acres de terres sélectionnées par les Premières nations en Saskatchewan ont obtenu le statut de réserve; seulement 12 p. 100 des acres sélectionnées par les Premières nations au Manitoba ont été converties depuis 1994. De plus, le Ministère n'a pas pu démontrer qu'il s'était doté d'un plan pour traiter les sélections qui restent et pour remplir ses engagements en vertu des accords.
- Les modalités des accords varient et cela peut expliquer en partie les écarts entre les progrès accomplis dans les deux provinces. Toutefois, ce sont les lacunes de la gestion du Ministère de certaines exigences du processus qui sont généralement responsables de la lenteur des progrès. Le Ministère est en mesure de remédier directement à certaines de ces lacunes, par exemple celles liées aux évaluations environnementales et aux travaux d'arpentage, deux des processus qu'il faut suivre avant de pouvoir convertir les terres. Le Ministère a un moindre contrôle sur les autres étapes, par exemple l'exigence selon laquelle les Premières nations doivent régler les questions concernant les intérêts de tiers, dont l'établissement d'une entente avec les municipalités pour la prestation de services municipaux.
- La façon inconsistante dont le Ministère communique les exigences auxquelles doivent se soumettre les Premières nations pour faire avancer le processus de conversion a causé de la frustration parmi les Premières nations. Nous avons constaté que, dans l'ensemble, le Ministère communique peu avec les Premières nations et qu'il leur transmet rarement de l'information sur l'état d'avancement du processus de sélection et sur les étapes à venir. Le Ministère fait peu d'efforts pour s'acquitter de sa responsabilité de recenser les Premières nations qui pourraient avoir besoin d'aide supplémentaire pour répondre aux exigences établies.

Réaction du Ministère. Affaires indiennes et du Nord Canada est d'accord avec les recommandations. Ses réponses détaillées se trouvent à la suite des recommandations dans tout le chapitre.

Autres observations de vérification

Chapitre 8 Points saillants

Objet

Tous les ans, nous vérifions les états financiers du gouvernement du Canada, de la plupart des sociétés d'État et d'autres organisations. Dans le chapitre sur les autres observations de vérification, nous présentons des questions précises qui ont attiré notre attention au cours de ces vérifications annuelles ou de vérifications de gestion. Le présent chapitre comprend quatre de ces observations, elles concernent l'Agence canadienne de développement international (ACDI), Transports Canada, Parc Downsview Park Inc. et la *Loi sur l'assurance-emploi*.

Comme elles portent sur des sujets précis, ces observations ne s'appliquent pas à d'autres questions connexes et ne doivent pas servir à tirer des conclusions sur des sujets que nous n'avons pas examinés.

Pertinence

Il se peut que nous signalions une observation précise pour une raison donnée parmi bien d'autres. En règle générale, la question est ponctuelle et indique la possibilité d'un problème systémique plus vaste. Elle peut faire intervenir des fonds publics importants et soulever des questions quant à la conformité aux lois et aux règlements. Quelle que soit la raison, chaque observation de ce chapitre concerne un sujet qui, à notre avis, justifie l'attention du Parlement.

Constatations

- **ACDI — Les secours aux victimes du tsunami.** Au cours de la catastrophe provoquée par le tsunami en Asie du Sud-Est, l'Agence a fourni des secours et lancé avec succès un programme de fonds d'équivalence. En règle générale, elle a bien géré ses accords de subvention et établi un cadre de responsabilisation satisfaisant pour ce programme quinquennal. L'Agence n'a pas été en mesure de dépenser, avant la fin de l'exercice, les fonds alloués à l'origine au tsunami et a utilisé à d'autres fins environ 69 millions de dollars. Elle compte réaffecter un montant équivalent à même son budget régulier de 2005-2006 aux secours aux victimes du tsunami. Il sera important à l'avenir qu'elle présente des rapports crédibles et sincères sur l'aide aux victimes du tsunami.

- **Transports Canada — Le Pont de Québec.** En 1993, Transports Canada signait une entente avec la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada (aujourd'hui le CN) par laquelle il cédait à la société d'État (privatisée par la suite) la propriété du Pont de Québec. En 1997, Transports Canada, le CN et le gouvernement du Québec ont signé une entente de 60 millions de dollars pour la restauration du pont sur dix ans. Aujourd'hui, la restauration de cette importante infrastructure de transport régionale, désignée lieu historique national, n'est que partiellement achevée. Les travaux de restauration du pont ne seront pas terminés en respectant l'échéancier et les budgets prévus à l'entente. Des questions importantes demeurent quant au financement du reste des travaux de restauration du pont dans les années à venir. Transports Canada doit prendre des mesures qui assureront la viabilité à long terme du Pont de Québec.

- **Parc Downsview Park Inc. — Le transfert des terrains de Downsview et le financement de ses activités futures.** Le gouvernement a pris des dispositions pour faire approuver par le Parlement le transfert de 227,65 hectares de terrain de Downsview à la société Parc Downsview Park Inc. Il a également autorisé l'usage des terrains pour générer des revenus dans le but de financer la création d'un espace vert à des fins récréatives. Si elles se concrétisent, ces décisions régleront des problèmes que nous avions déjà portés à l'attention du Parlement.

- **La *Loi sur l'assurance-emploi* — Un nouveau mécanisme d'établissement des taux.** Au cours des six dernières années, nous avons soulevé des préoccupations quant au respect de l'esprit de la *Loi sur l'assurance-emploi* —entre autres, en ce qui a trait à l'établissement des taux de cotisation et à ses répercussions sur la taille et la croissance de l'excédent accumulé dans le Compte d'assurance-emploi. En vertu de modifications récentes apportées à la *Loi*, le mécanisme d'établissement des taux changera à compter de 2006, de sorte que le taux de cotisation, pour chaque année, assurera un apport de revenus tout juste suffisant pour couvrir les coûts du programme. Les revenus et les charges du programme seront toujours comptabilisés dans le Compte, mais l'excédent accumulé ne doit plus être pris en considération dans le calcul du taux de cotisation qui assure le point d'équilibre.

Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes — Novembre 2005

Table des matières principale

	Questions d'une importance particulière — 2005 Points saillants — Chapitres 1 à 8
Chapitre 1	Gendarmerie royale du Canada — Les services de police à contrat
Chapitre 2	La qualité et la communication des résultats des sondages
Chapitre 3	Agence du revenu du Canada — La vérification des déclarations de revenus des particuliers et des fiducies
Chapitre 4	La gestion des initiatives horizontales
Chapitre 5	Le soutien accordé aux industries culturelles
Chapitre 6	Élections Canada — L'administration du processus électoral fédéral
Chapitre 7	Affaires indiennes et du Nord Canada — Le respect des obligations relatives aux droits fonciers issus de traités
Chapitre 8	Autres observations de vérification
Annexes	

2005

Rapport de la

vérificatrice générale du Canada

à la Chambre des communes

NOVEMBRE

Chapitre 1
Gendarmerie royale du Canada —
Les services de police à contrat

Bureau du vérificateur général du Canada

Le Rapport de novembre 2005 de la vérificatrice générale du Canada comporte des questions d'une importance particulière, les points saillants, huit chapitres ainsi que des annexes. La table des matières principale se trouve à la fin du présent document.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également diffusé sur notre site Web à l'adresse www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au :

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : (613) 952-0213, poste 5000, ou 1 888 761-5953
Télécopieur : (613) 943-5485
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada 2005
N° de catalogue FA1-2005/2-1F
ISBN 0-662-70543-2

Chapitre

1

Gendarmerie royale du Canada

Les services de police à contrat

Tous les travaux de vérification dont traite le présent chapitre ont été menés conformément aux normes pour les missions de certification établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Même si le Bureau a adopté ces normes comme exigences minimales pour ses vérifications, il s'appuie également sur les normes et pratiques d'autres disciplines.

Table des matières

Points saillants 1

Introduction 3

L'application de la loi et le maintien de l'ordre sont du ressort des provinces et des territoires 3

Les ententes sur les services de police à contrat 5

La nature des services de police a évolué 7

Objet de la vérification 7

Observations et recommandations 8

Établissement des priorités, et mesure et compte rendu du rendement 8

Le cadre de responsabilité de la GRC est différent de celui des autres forces de police 8

Les clients des services à contrat participent à l'établissement des priorités, mais reçoivent peu d'information sur leur réalisation progressive 8

Les sondages donnent peu d'information sur le rendement 12

Gestion des ressources humaines 13

Déficiences constatées dans la détermination des ressources requises pour les services de police à contrat 13

Les déficiences observées dans le remplacement des employés absents laissent bien des vides à combler dans les détachements 15

Des lacunes en formation pourraient compromettre la santé et la sécurité des agents de la paix et du public 19

Lacunes dans la formation des cadets nouvellement diplômés 21

Défaut de se requalifier et de renouveler l'accréditation dans les domaines de formation obligatoire 22

Facturation des services 24

La GRC utilise des procédés lui permettant de veiller à ce que les clients soient facturés en accord avec les ententes 24

Les désaccords sur les facturations établies sont rares, mais il n'existe pas de processus établi pour régler ce genre de cas 25

La GRC s'est effectivement acquittée de ses obligations de fournir des agents de la paix à contrat et de facturer leurs services 27

Services de police pour les Autochtones 29

Les ententes ne sont pas mises en œuvre comme il est prévu 31

Les ententes communautaires tripartites ont une incidence sur les services de police de la GRC régis par les ententes provinciales 34

Sécurité publique et Protection civile Canada ne surveille pas la mise en œuvre des contrats 36

Incertitude relative à l'applicabilité de la Politique sur la police des Premières nations au nord du 60e parallèle 37

Conclusion 38

À propos de la vérification 39

Annexe

Tableau des recommandations 41

Gendarmerie royale du Canada
Les services de police à contrat

Points saillants

Objet

Par l'intermédiaire du ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile (anciennement le solliciteur général), le gouvernement fédéral signe des contrats en vertu desquels la Gendarmerie royale du Canada (GRC) fournit des services de police à 8 provinces (à toutes les provinces, sauf le Québec et l'Ontario), 3 territoires et 192 municipalités. La GRC offre aussi des services de police à des collectivités autochtones des provinces et des territoires où elle agit comme force de police provinciale.

Nous avons voulu savoir si la GRC respectait ses obligations contractuelles et si elle rendait compte de son rendement à ses clients. Nous avons aussi cherché à savoir si la GRC forme et déploie ses effectifs de police de façon à respecter ses normes de service et ses obligations contractuelles. (Bien que le présent rapport aborde, de manière générale, les questions de la formation et de la sécurité, nous n'avons pas vérifié les cas qui font présentement l'objet d'une enquête de la GRC ou d'autres organisations et nous n'avons fait aucun commentaire à leur sujet). Nous avons aussi vérifié si la GRC facture ses services de police conformément aux dispositions des ententes sur les services de police provinciaux ou d'autres ententes. Nous avons de plus vérifié si Sécurité publique et Protection civile Canada a l'assurance que la GRC fournit sur les réserves les services de police prévus par la Politique sur la police des Premières nations comme elle s'est engagée à le faire.

Pertinence

Il est essentiel que la GRC s'acquitte efficacement de ses responsabilités, car il y va de la sécurité des Canadiennes et des Canadiens. La GRC est la force de police la plus importante au Canada et celle sur laquelle comptent quelque 20 p. 100 de Canadiens vivant dans des centres urbains et dans des petites collectivités isolées. Le coût annuel des services de police à contrat s'élève à 1,6 milliard de dollars, dont 1,1 milliard est recouvré des provinces, des territoires et des municipalités.

Constatations

- La GRC collabore avec les provinces, les territoires et les municipalités en vue d'intégrer leurs priorités en ce qui concerne les services de police dans leurs juridictions. Selon leurs propres dires, les clients reconnaissent la qualité des agents de la paix qui leur sont attribués. Cependant, la GRC n'a pas de mécanisme très fiable pour établir dans quelle mesure elle a mis ces priorités en œuvre et pour en rendre compte à ses clients.
- La GRC s'acquitte effectivement de ses obligations contractuelles de doter le nombre requis de poste d'agents de la paix. Cependant, dans son estimation du nombre de postes nécessaires, elle ne tient pas compte des répercussions des absences de courte et de longue durée (pour cause de blessure, de maladie ou de congé parental), dans près de 7 p. 100 des postes des services de police à contrat. Cette situation touche de manière importante la prestation des services de police à contrat conçus par ailleurs pour garantir la sécurité des collectivités.
- Les lacunes au chapitre de la formation, de la requalification et du renouvellement d'accréditation risquent de compromettre la santé et la sécurité des agents de la paix et du public.
- Le ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile a négocié des ententes communautaires tripartites en vertu desquelles la GRC est tenue de fournir aux collectivités des Premières nations des services accrus, par exemple que les agents passent 80 p. 100 de leur temps sur la réserve. Nous avons constaté que la GRC ne respecte pas ces engagements et que Sécurité publique et Protection civile Canada ne surveille pas adéquatement la mise en œuvre des ententes négociées. De plus, ces ententes ne sont pas conçues pour répondre aux besoins spécifiques des collectivités : Sécurité publique et Protection civile Canada et la GRC ne s'adaptent pas assez rapidement aux changements que connaissent les collectivités autochtones.

Réaction de la GRC et du Ministère. La Gendarmerie royale du Canada et Sécurité publique et Protection civile Canada acceptent toutes les recommandations et s'engagent à prendre les mesures qui s'imposent, dans les limites de leurs pouvoirs, pour résoudre les questions que nous soulevons dans le présent chapitre.

Introduction

1.1 Assurer des services de police efficaces est essentiel au maintien d'un cadre social protégé et sécuritaire. Le Canada compte près de 60 000 agents de la paix répartis entre les forces de police municipales, provinciales et fédérales. La Gendarmerie royale du Canada (GRC) est de loin le corps de police le plus important au pays. Les services de police à contrat, soit les services fournis dans le cadre de contrats passés avec les provinces, les territoires, les municipalités et les réserves des Premières nations, constituent son activité la plus importante, qui mobilise à elle seule 60 p. 100 des 18 471 agents.

1.2 Les services de police à contrat sont offerts aussi bien dans de grands détachements urbains du Lower Mainland de la Colombie-Britannique, comme Richmond et Surrey, que dans des postes isolés et éloignés du Nord du Canada. Dans certains cas, le détachement le plus proche peut se trouver à trois ou quatre heures du lieu de l'incident signalé.

Pour se rendre dans certaines collectivités, le bateau ou l'avion sont les seuls moyens de transport possibles.

L'application de la loi et le maintien de l'ordre sont du ressort des provinces et des territoires

1.3 L'administration de la justice à l'intérieur des limites provinciales et territoriales, y compris l'application du *Code criminel*, est une responsabilité constitutionnelle de compétence provinciale ou territoriale. Plutôt que d'établir leurs propres services de police, la plupart des provinces, les territoires et bon nombre de municipalités choisissent de recourir, à contrat, aux services de la GRC. Le coût annuel de tels services est de 1,6 milliard de dollars, dont 1,1 milliard de dollars est recouvré des clients. La pièce 1.1 précise les endroits où ces services sont dispensés.

1.4 Les activités des services de police à contrat de la GRC sont regroupées dans trois programmes :

- les services de police offerts aux provinces, aux territoires et aux municipalités;
- les services de police offerts aux autochtones;
- les services de police aéroportuaire offerts dans trois aéroports internationaux (représentant une dépense annuelle de cinq millions de dollars environ non comprise dans l'étendue de la présente vérification).

1.5 Même si les services de police à contrat ne sont pas de responsabilité fédérale, la GRC est d'avis que le gouvernement fédéral retire des avantages en fournissant des services aux provinces, aux territoires et aux municipalités. Elle signale que les services de police à contrat :

- créent un vaste réservoir d'agents de la paix aptes à répondre aux situations qui nécessitent le redéploiement temporaire d'agents, comme ce fut le cas à l'occasion du Sommet du G8 de 2002 à Kananaskis, en Alberta;
- donnent à la force de police de la GRC un caractère vraiment national, grâce à l'expérience acquise à tous les niveaux (rural, municipal, provincial, national et international);
- constituent un bon milieu de formation pour les recrues qui acquièrent de l'expérience au sein des services de police locaux et régionaux avant de passer aux activités fédérales comme la sécurité nationale, le blanchiment d'argent et la lutte contre le crime organisé.

Pièce 1.1 Les services de police à contrat de la GRC au Canada sont offerts dans 8 provinces, 3 territoires, 192 municipalités et 556 collectivités autochtones.

1.5 Même si les services de police à contrat ne sont pas de responsabilité fédérale, la GRC est d'avis que le gouvernement fédéral retire des avantages en fournissant des services aux provinces, aux territoires et aux municipalités. Elle signale que les services de police à contrat :

- créent un vaste réservoir d'agents de la paix aptes à répondre aux situations qui nécessitent le redéploiement temporaire d'agents, comme ce fut le cas à l'occasion du Sommet du G8 de 2002 à Kananaskis, en Alberta;
- donnent à la force de police de la GRC un caractère vraiment national, grâce à l'expérience acquise à tous les niveaux (rural, municipal, provincial, national et international);
- constituent un bon milieu de formation pour les recrues qui acquièrent de l'expérience au sein des services de police locaux et régionaux avant de passer aux activités fédérales comme la sécurité nationale, le blanchiment d'argent et la lutte contre le crime organisé.

Pièce 1.1 Les services de police à contrat de la GRC au Canada sont offerts dans 8 provinces, 3 territoires, 192 municipalités et 556 collectivités autochtones.

1.6 Selon la GRC, les provinces et les territoires tirent également avantage des points suivants :

- un programme normalisé de formation pour les agents de la paix travaillant dans diverses juridictions;
- des relations de travail étroites avec les services de police fédéraux de la GRC;
- le recours à une intervention mobile d'experts et d'agents de la paix d'autres parties du pays appelés en renfort lors de grandes enquêtes, de situations d'urgence et de la tenue d'événements spéciaux, le cas échéant.

1.7 Le ministre responsable de la GRC est le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile (anciennement le solliciteur général). Avec l'appui de son ministère, il est chargé de négocier et de gérer les ententes sur les services de police fédéraux, provinciaux et territoriaux, ainsi que les ententes sur les services de police autochtones. Le Ministère lui donne des conseils et lui fait des recommandations sur les orientations stratégiques à donner aux politiques et aux programmes, y compris les services de police. La pièce 1.2 précise ces relations.

Les bureaux de détachement de la GRC, tout comme les collectivités qu'ils desservent, sont de tailles diverses.

Les ententes sur les services de police à contrat

1.8 La GRC fournit des services de police à contrat depuis 1928, année au cours de laquelle la première entente provinciale a été négociée. Aujourd'hui, chaque province ou territoire participant est partie à une entente sur les services de police provinciaux (ou territoriaux). Aux termes de chaque entente, la province ou le territoire doit payer 70 p. 100 des coûts des services de police et le gouvernement fédéral, 30 p. 100. Les ententes actuelles, signées en 1992, sont en vigueur jusqu'au 31 mars 2012.

1.9 Dans les provinces contractantes, les municipalités de plus de 15 000 habitants où la GRC agit comme force de police payent généralement 90 p. 100 des coûts de leurs ententes de service et le gouvernement fédéral, 10 p. 100, à l'exception de deux municipalités qui assument la totalité des coûts. Les municipalités de moins de 15 000 habitants paient 70 p. 100 des coûts alors que le gouvernement fédéral en paie 30 p. 100.

1.10 Les services de police pour les Autochtones sont assurés par les ententes sur les services de police provinciaux (ESPP) et, dans certains cas, par des ententes communautaires tripartites entre le conseil de bande, la province et le gouvernement fédéral. Au moment de notre

vérification, 75 ententes tripartites étaient en vigueur dans tout le Canada : les provinces paient 48 p. 100 des coûts des services de police et le gouvernement fédéral, par l'entremise de Sécurité publique et

Pièce 1.2 Services de police à contrat — Rôles et responsabilités

Services de police offerts aux provinces, territoires et municipalités — Rôles et responsabilités

Les provinces et les territoires ont le pouvoir de conclure un marché avec le gouvernement fédéral, représenté par le ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile, pour des services de police. Les ententes sur les services de police provinciaux et territoriaux :

- forment le cadre général et fixent les responsabilités de chaque partie;
- établissent la formule de partage des coûts, les exigences en matière de consultation, de facturation, de paiement et de processus à suivre pour modifier le nombre d'agents requis;
- suivent un modèle unique et utilisent le même libellé;
- sont établies avec le gouvernement du Canada, mais la GRC, qui est comptable auprès du ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile, fournit les agents de la paix requis.

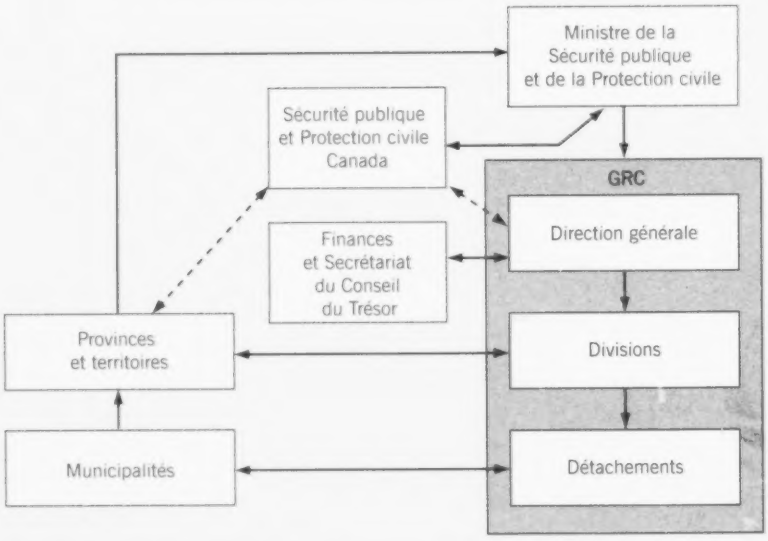
Processus annuel servant à l'établissement des priorités et du budget, et à l'allocation des ressources

Services de police provinciaux et territoriaux. Chaque province ou territoire précise le nombre d'agents de la paix requis. Tant et aussi longtemps que ce nombre est suffisant pour respecter la norme définie par la GRC, la GRC a un an pour modifier la taille de la force. L'activité provinciale ou territoriale comprend tous les services de police qui ne font pas partie des services fédéraux et municipaux.

Services de police municipaux. Dans les villes où la GRC constitue la force policière locale, les ententes municipales découlent des ententes provinciales.

Services de police dans les collectivités autochtones. Les ententes visant les collectivités autochtones sont également signées par les provinces ou les territoires et le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile Canada. Dans le cas des ententes communautaires tripartites, elles sont signées par la collectivité des Premières nations concernée. Comme pour les autres ententes, même si elle n'est pas signataire à l'entente, la GRC offre les services de police financés en partie par des crédits parlementaires.

Après consultation entre le commandant du détachement et la collectivité au sujet des services à fournir, la collectivité fait une demande auprès de la province ou du territoire. Cela fait partie d'une demande annuelle de changement du niveau des services de police pour chaque province et territoire qui est envoyée à SPPCC, qui la transmet ensuite à la GRC. Celle-ci analyse la demande et en discute avec le ministère des Finances et le Secrétariat du Conseil du Trésor, qui désignent les changements à inclure dans les crédits votés par le Parlement pour l'année suivante. La G.R.C, par la suite, recrute, forme et déploie les agents de la paix requis.



Source : Adaptation du document intitulé *Ententes sur les services de police provinciaux : Procédure d'interprétation et d'administration* (GRC, 1995).

Protection civile Canada (SPPCC), assume le reste, soit 52 p. 100. SPPCC est aussi responsable d'un programme de services de police pour les collectivités autochtones antérieur aux ententes tripartites, le programme des gendarmes communautaires autochtones (PGCA). Ce programme finance des ententes conclues entre le gouvernement fédéral et cinq provinces et deux territoires, où la province paie 54 p. 100 des coûts et SPPCC, 46 p. 100.

La nature des services de police a évolué

Services de police communautaire — Services policiers dans le cadre desquels la force policière et la collectivité élaborent ensemble des méthodes visant à contrer le crime local et à réprimer les troubles. Les deux stratégies de base de ces services sont la résolution de problèmes et le partenariat dans la collectivité.

1.11 La nature des services de police a changé de façon significative depuis la signature des ententes actuelles (ESPP) de 1992. À ce moment-là, la GRC en était au début de son programme de **Services de police communautaire**, programme destiné à prévenir le crime tout en répondant aux besoins sociaux de la collectivité.

1.12 Les nouvelles pressions et les attentes accrues de la part du public et des tribunaux ont influé sur les services de police. La *Charte canadienne des droits et libertés* a introduit une nouvelle donne pour les corps policiers en raison de l'information supplémentaire qu'ils doivent fournir et du fait que les éléments de preuve sont plus facilement contestés. Les agents de la paix passent de ce fait plus de temps à préparer des documents et moins de temps à patrouiller.

1.13 Les événements du 11 septembre 2001 ont montré l'importance de la collaboration entre les différents organismes chargés de l'application de la loi. La GRC s'efforce d'améliorer la collaboration entre les agents de la paix des divers groupes responsables d'appliquer la loi au Canada par l'échange de renseignements, d'outils et de nouveautés. L'intégration des services de police favorise l'échange de renseignements entre les unités d'enquête et l'échange de renseignements portant sur les diverses activités de programme de la GRC.

Objet de la vérification

1.14 La vérification visait à examiner des secteurs choisis des services de police à contrat qui sont dispensés en accord avec des normes de service et les engagements contractuels signés par Sécurité publique et Protection civile Canada. Nous avons examiné les activités de SPPCC et de la GRC exercées dans le cadre des services de police à contrat fournis aux provinces, aux territoires et aux collectivités des Premières nations; nous n'avons pas examiné les services de police à contrat dans les aéroports. Nous nous sommes attardés sur la façon dont la GRC :

- établit ses priorités et mesure son rendement;

- cerne les exigences pour ce qui est des postes des services de police à contrat et les pourvoit en personnel;
- veille à ce que les agents de la paix reçoivent une formation adéquate;
- garantit leur santé et leur sécurité;
- facture les services à ses clients;
- offre des services de police aux collectivités des Premières nations.

La section intitulée **À propos de la vérification**, à la fin du chapitre, fournit d'autres détails sur les objectifs, l'étendue, la méthode et les critères de la vérification.

Observations et recommandations

Établissement des priorités, et mesure et compte rendu du rendement

Le cadre de responsabilité de la GRC est différent de celui des autres forces de police

1.15 Un grand nombre de forces policières reçoivent leurs directives de conseils consultatifs de police et répondent de leurs actes devant ces conseils. La GRC s'y prend autrement, bien qu'elle discute de problèmes avec les dirigeants de la collectivité. De plus, de par les conditions mêmes de ses ententes sur les services de police, elle est obligée de tenir compte des priorités des provinces, des territoires et des municipalités à qui elle doit répondre de ses actes sur des questions opérationnelles. Chaque division prépare un rapport annuel selon ce qu'exige chaque entente provinciale ou territoriale. La GRC n'a à rendre compte qu'au gouvernement fédéral, par l'intermédiaire du ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile.

Les clients des services à contrat participent à l'établissement des priorités, mais reçoivent peu d'information sur leur réalisation progressive

1.16 L'établissement des priorités est une étape importante, car ces priorités dictent les décisions sur l'allocation des ressources, le choix des programmes, l'emplacement des détachements, entre autres choses. Selon les conditions des ententes sur les services de police avec les provinces, les territoires et les municipalités, la GRC doit mettre en œuvre les priorités des clients pour les services de police à contrat et rendre compte de la mesure dans laquelle ces priorités sont réalisées.

1.17 De ce fait, nous nous attendions à ce que la GRC consulte régulièrement ses clients au moment d'établir les priorités, qu'elle suive la réalisation progressive de ces dernières et qu'elle en rende compte, conformément à ses obligations contractuelles et aux règles d'une saine gestion. Il est non seulement important de se conformer aux ententes, mais également d'entretenir de bonnes relations de travail avec les clients. Nous avons examiné les contrats des services de police, ainsi que les plans et les rapports sur le rendement de la GRC à la Direction générale et dans les régions. Au cours de notre vérification, nous avons aussi recueilli les commentaires de représentants des clients des services de police à contrat de chaque province et territoire, et de plus de 20 municipalités.

1.18 La GRC fait un suivi de ses priorités et de ses activités, mais elle ne mesure pas son rendement. Pour mettre en œuvre ses priorités, la GRC utilise un outil de gestion appelé « tableau de bord prospectif ». Cet outil permet à la GRC de suivre les progrès réalisés dans l'exécution de ses activités et de ses processus. Ces activités peuvent être de bonnes pratiques de gestion, mais elles ne tiennent pas toujours compte des priorités des clients. Le tableau de bord prospectif garde la trace des activités à accomplir pour obtenir les produits qui contribuent aux résultats recherchés, mais il ne donne pas de renseignements sur les résultats réels, par exemple « La sécurité des foyers et des collectivités ». La GRC lance chaque année des initiatives au niveau fédéral et au niveau des divisions. La responsabilité de chacune de ces initiatives est confiée à une personne et une série de mesures est définie. Pendant l'année, la GRC suit les progrès réalisés en notant les mesures mises en place. Cependant, cette méthode ne donne pas une image globale du rendement.

1.19 La GRC suit également de près la qualité procédurale des opérations des détachements en faisant des « examens de gesti n ». Chaque année, elle choisit un nombre limité de détachements dans chaque division et elle examine leurs opérations relatives à la gestion des finances, à l'horaire des quarts de travail, à la qualité des enquêtes et à la garde de la preuve.

1.20 La GRC consulte les provinces et les territoires, mais il y aurait lieu d'améliorer les rapports. Nous avons constaté que la GRC fait du bon travail du côté de la consultation des provinces et des territoires (voir la pièce 1.3). Elle entretient un dialogue permanent sur les priorités dans chaque emplacement. Chaque année, le commandant de chaque division de la GRC consulte les représentants des provinces et des territoires pour connaître leurs objectifs et leurs priorités pour l'année suivante. Il discute de la façon dont la GRC peut

répondre aux priorités provinciales et territoriales et il leur fait connaître les priorités de la GRC. Cependant, parmi les six provinces et territoires examinés, une seule province avait une entente officielle sur les priorités, et une seule avait une entente consignée sur les mesures à utiliser pour évaluer le rendement.

1.21 Les rapports sur les priorités provinciales et territoriales laissent à désirer. À la fin du cycle d'établissement de rapports, chaque division prépare un rapport annuel, qui est transmis à la province ou au territoire, comme l'exige l'entente sur les services de police provinciaux ou territoriaux. Cependant, ces rapports n'indiquent pas la mesure dans laquelle la GRC a réussi à fournir les services de police ou à mettre en œuvre les priorités d'une province ou d'un territoire.

1.22 Le processus est moins clair pour les municipalités et les petites collectivités. L'entente sur les services de police municipaux (ESPM) de chaque municipalité fournit le cadre des relations entre, d'un côté, la municipalité et la province et, de l'autre, la division de la GRC et le détachement. Les ententes sont toutes du même modèle et les municipalités peuvent y établir des objectifs, des priorités et des buts pour leurs services de police municipaux. En vertu de chaque ESPM, le commandant du détachement doit rendre compte de l'application de la loi et de la mise en œuvre des objectifs, des priorités et des buts de la municipalité.

1.23 Dans les municipalités que nous avons visitées, nous avons constaté que le commandant du détachement de la GRC consulte les municipalités, mais en ce qui a trait à l'acceptation et à la mise en œuvre des priorités de la municipalité ainsi qu'au compte rendu sur la

Pièce 1.3 La GRC discute des priorités avec les provinces et les territoires, mais il y aurait lieu d'améliorer les rapports.

Division de la GRC	Priorités discutées	Entente sur les priorités	Mesures de rendement convenues	Rapport sur les priorités provinciales et territoriales
Nouveau-Brunswick	●	○	○	○
Saskatchewan	●	○	○	○
Alberta	●	●	●	◓
Colombie-Britannique	●	○	○	○
Territoires du Nord-Ouest	●	○	○	○
Yukon	●	○	○	○

● Oui ○ Non ◓ En partie

réalisation de ces priorités, ce n'est pas clair. La manière dont la GRC doit rendre compte aux municipalités peut varier d'un endroit à l'autre, allant d'un simple rapport verbal au conseil municipal à la présentation en d'autres endroits d'un document vidéo d'une demi-heure. Les rapports que nous avons examinés n'exposaient pas clairement les priorités des municipalités. La GRC n'a pas d'indicateurs pour mesurer ses progrès dans la mise en œuvre des priorités des collectivités; dans de nombreux cas, elle n'a pas les données nécessaires pour mesurer son rendement à ce chapitre.

1.24 Les petites municipalités et les petites collectivités sont assujetties aux ententes générales sur les services de police provinciaux. Elles n'ont pas leur propre entente sur les services de police à contrat municipaux. Par conséquent, la GRC n'est pas tenue par contrat de convenir de leurs priorités et de rendre compte des progrès réalisés. Cependant, ce serait une bonne pratique qui, de plus, permettrait de respecter les objectifs de ses services de police communautaire. D'après l'information recueillie lors d'entrevues, les commandants des détachements de la GRC rencontrent les représentants des collectivités, souvent de façon informelle. Cependant, cette pratique n'est pas répandue, en particulier là où le détachement dessert plus d'une collectivité.

1.25 Dans les petites collectivités, le commandant du détachement peut fournir un rapport sur la criminalité, qui donne un minimum de données statistiques sur les crimes et les appels. Cependant, ce rapport ne donne aucune information sur le rendement, convenue d'un commun accord, quant à la façon dont la GRC dispense les services de police. Par conséquent, la GRC manque une occasion d'être plus attentive aux besoins des collectivités qu'elle dessert.

1.26 Recommandation. La GRC devrait, en consultation avec la province ou le territoire concerné, établir des plans communautaires avec les représentants du milieu qu'elle dessert, où seraient consignés les attentes de la collectivité en termes de rendement et les engagements de la GRC, leurs priorités mutuelles, la façon d'évaluer les progrès et les mesures à prendre si les attentes ne sont pas réalisées.

Réponse de la GRC. Nous sommes d'accord. La Gendarmerie royale du Canada (GRC) reconnaît l'importance des plans communautaires étant donné qu'ils favorisent la communication continue entre la GRC et la collectivité au sujet des services de police et des attentes de la collectivité à cet égard.

Selon l'Entente de prestation de services policiers, la police contractuelle d'un territoire est responsable de l'établissement de priorités en matière de service de police et, par conséquent, les services de police des territoires devront être consultés.

La recommandation de mettre en œuvre des plans communautaires sera discutée avec les autorités contractantes lors des réunions du Comité consultatif des contrats qui auront lieu en février et en juin 2006.

1.27 Recommandation. La GRC devrait suivre de près les progrès accomplis par rapport aux attentes de rendement convenues et en rendre compte aux clients de façon régulière.

Réponse de la GRC. Nous sommes d'accord. Conformément à l'article 4.2 de l'Entente sur les services de police provinciaux (ESPP), la GRC est tenue de rencontrer régulièrement les représentants de l'administration provinciale afin de discuter de diverses questions qui se rapportent à la prestation de services de police, y compris les résultats.

Les plans communautaires auxquels on fait référence à la recommandation 1.26 comprennent un mécanisme qui permet de suivre les attentes en matière de rendement et de faire des comptes rendus aux collectivités. Conformément à l'ESPP, ce point sera discuté avec les autorités contractantes des territoires lors des réunions du Comité consultatif des contrats qui auront lieu en février et en juin 2006.

Les sondages donnent peu d'information sur le rendement

1.28 Depuis 2003, la GRC effectue des sondages à l'échelle nationale pour :

- recueillir les impressions sur son rendement;
- définir les changements à apporter à son organisation;
- s'informer sur l'état de ses relations avec le public, ses clients provinciaux, territoriaux et municipaux, les autres forces de police et les autres intervenants comme les procureurs de la Couronne.

Nous avons analysé ces sondages pour déterminer s'ils fournissaient à la GRC des renseignements utiles sur le rendement.

1.29 Nous avons constaté que le sondage fait auprès du grand public était utile, car il constituait un bon indicateur du niveau général de satisfaction quant au travail de la GRC. De plus, la GRC a pris des mesures pour améliorer la qualité de l'information obtenue de ces sondages. En 2005, elle a changé de méthode et effectué ses sondages

par téléphone plutôt que par la poste, avec le résultat que le taux de réponse est passé de 23 à 48 p. 100. Elle a également commencé à faire des sondages en plusieurs langues afin d'obtenir une rétroaction plus grande de Canadiens d'origines diverses. Le sondage auprès du grand public montre un niveau de satisfaction élevé.

1.30 Les sondages auprès des trois autres groupes (provinces, territoires et municipalités, autres forces de police et autres intervenants) fournissent des informations similaires sur le rendement de la GRC. Comme pour le sondage auprès du grand public, ces sondages portaient essentiellement sur les cinq priorités stratégiques de la GRC. Cependant, même si le sondage auprès de ces groupes contient des questions les concernant plus particulièrement, ces dernières sont de nature trop générale pour aider à trouver des façons d'améliorer les services. Par exemple, un répondant à un sondage peut avoir affaire à la GRC pour une variété d'activités : analyse de l'ADN, empreintes et dossiers d'enquête. Le niveau de satisfaction pourra différer selon l'activité. Ces sondages sont en usage depuis deux ans seulement et même s'ils donnent des impressions générales, il y aurait lieu de les améliorer avant de pouvoir les utiliser comme outil de diagnostic ou de gestion.

Gestion des ressources humaines

Déficiences constatées dans la détermination des ressources requises pour les services de police à contrat

1.31 La GRC pourvoit en personnel plus de 600 détachements pour répondre aux besoins de centaines de collectivités à l'aide de ses programmes de services de police à contrat provinciaux, territoriaux et municipaux. En vertu des ententes sur les services de police à contrat, la GRC est chargé d'établir, pour les services de police, la norme minimale requise pour faire appliquer la loi, maintenir l'ordre et assurer la sécurité des agents de la paix. Elle doit aussi recommander à ses clients le nombre d'agents qu'elle juge nécessaires pour qu'ils reçoivent les services demandés. Elle est donc obligée de fournir le nombre d'agents de la paix que demandent les clients.

1.32 Nous nous attendions à ce que la GRC ait évalué les ressources humaines dont elle a besoin pour satisfaire aux normes minimales et pour expliquer à ses clients ce sur quoi elle s'appuie pour justifier le niveau de ressources proposé. Nous avons analysé les données du Système d'information sur la gestion des ressources humaines (SIGRH) de la GRC, examiné les études internes et les dossiers et mené des entrevues dans plusieurs détachements et divisions ainsi qu'à la Direction générale.

1.33 Nous avons constaté que la GRC n'a pas défini clairement une norme minimale pour chaque province et territoire. En 2003, une enquête interne à la GRC a confirmé qu'il n'y avait pas de définition claire de ce que devait être une norme minimale pour les provinces, ce qui était alors vu comme un problème majeur au moment de justifier les ressources humaines demandées. La GRC a choisi plutôt de définir une norme minimale au moment de négocier avec les provinces, ce qui est arrivé deux fois depuis la signature des ententes actuelles. La GRC est d'opinion que définir une norme minimale pourrait donner une fausse impression de flexibilité et nuire au maintien ou à l'augmentation du niveau des services de police dans les administrations.

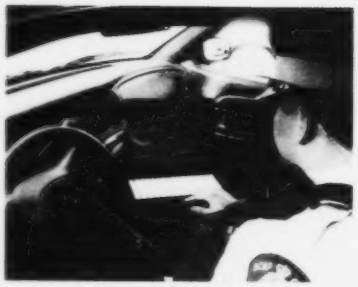
1.34 Recommandation. La GRC devrait, en consultation avec chaque province (ou territoire), définir clairement une norme minimale pour les services de police, comme le prévoit chaque entente sur les services de police provinciaux.

Réponse de la GRC. Nous sommes d'accord. La GRC définit la « norme minimale » comme le nombre minimal de ressources nécessaires pour fournir des services de police dans un territoire contractuel. Chaque année, les autorités contractantes des territoires et la GRC se consultent afin de déterminer le niveau de service de police. Dans le cas où l'autorité contractante d'un territoire manifeste le souhait de réduire le niveau de service de police à un niveau que la GRC juge inférieur à un niveau acceptable et sécuritaire, on établit la « norme minimale » à l'aide des variables déterminées dans l'*Entente sur les services de police provinciaux — Procédure d'interprétation et d'administration*.

Selon l'Entente sur les services de police, ce sujet touche les autorités contractantes des territoires. On les consultera à cet égard lors des discussions du Comité consultatif des contrats qui auront lieu en février et en juin 2006.

Les centres de communication dépêchent des agents de la paix à la suite d'un appel d'urgence.

1.35 Pour estimer le nombre d'agents de la paix nécessaire au service demandé à chaque endroit, la GRC utilise cinq méthodes différentes, soit une par région. En 2001, une étude interne a montré qu'aucune de ces méthodes ne permettait de prévoir les besoins avec exactitude et de les répartir entre les détachements. Chaque méthode estime seulement le nombre d'agents de la paix nécessaire pour répondre aux urgences, par exemple aux appels du 911. Elles ne tiennent pas compte du nombre d'agents nécessaire pour le service de police communautaire dont la mission est de réduire la criminalité. En pratique, nous avons observé que le nombre d'agents de la paix qu'une province donnée



Un agent de la paix est dépêché à la suite d'un appel d'urgence.

recommandait était fondé davantage sur ce qu'elle était prête à payer pour ses services de police plutôt que sur ses besoins en ressources.

1.36 La GRC mène actuellement un projet pilote sur l'application d'un nouveau modèle national de répartition des ressources. Son nouveau modèle permet d'estimer le niveau des activités quotidiennes qu'un détachement peut assumer et d'examiner l'effet des diverses répartitions de personnel sur les niveaux de service assurés à la collectivité. La GRC prévoit que ce nouveau modèle permettra de déterminer les niveaux de ressources des services de police à contrat requis en fonction des attentes et des priorités de la collectivité. La GRC signale que les résultats initiaux du projet pilote dans sept de ses détachements sont encourageants.

1.37 Nous avons constaté que le nouveau modèle est fondé seulement sur les estimations du temps consacré à certaines activités, la GRC n'ayant pas de système de déclaration des heures de travail pour les services de police à contrat. Pour que le modèle soit utile et précis, la GRC devra valider ses estimations et ses hypothèses de façon régulière. La GRC prévoit introduire le nouveau modèle en avril 2006.

Les déficiences observées dans le remplacement des employés absents laissent bien des vides à combler dans les détachements

1.38 La GRC s'est acquittée dans une large mesure de ses obligations de doter les postes requis pour bien servir ses clients à contrat (voir également le paragraphe 1.75). Par ailleurs, une fois que les détachements ont leur personnel, il arrive que des employés s'absentent pour cause de maladie, de blessure ou de congé parental, absences qui peuvent être de courte ou de longue durée. Ce problème perturbe les petits détachements qui n'ont pas les moyens de combler le manque de personnel sans devoir faire transférer des agents d'ailleurs. Nous nous attendions alors à ce que la GRC ait analysé et réglé comme il se doit le problème des absences de courte et de longue durée dans ces détachements.

1.39 Nous avons plutôt constaté que la GRC ne recueille ni n'analyse l'information sur les absences à l'échelle du pays de manière à savoir si la Direction générale se doit de corriger ses données afin d'assurer le remplacement du personnel absent. Le Système d'information sur la gestion des ressources humaines saisit les données sur les absences, mais ces données ne sont pas utilisées pour gérer la répartition des ressources.

1.40 Comme la GRC n'a pas effectué d'analyse de ce genre, nous avons demandé des données du Système d'information sur la gestion des ressources humaines pouvant donner un aperçu des absences par

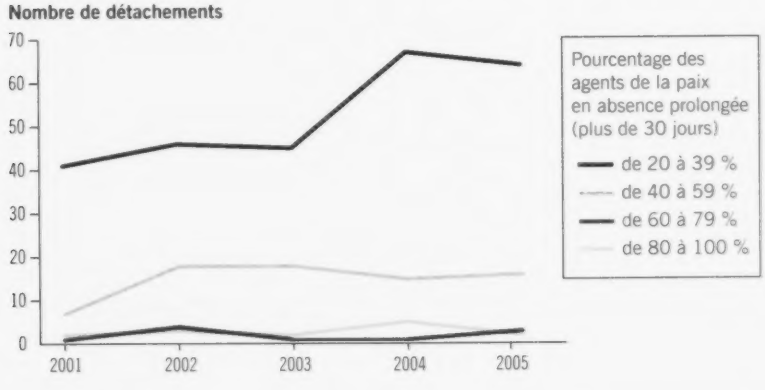
division. Nous avons examiné diverses dates au cours de l'année et déterminé que le 31 mars présentait les données les plus complètes. Nous avons comparé les données du 31 mars pour les cinq dernières années. En 2005, le taux d'absence national au sein des services de police à contrat était de près de 7 p. 100. Dans les provinces, il variait de 1 à 10 p. 100; dans les municipalités, de 0 à 13 p. 100.

1.41 Les absences peuvent avoir des répercussions plus grandes dans les détachements parce que, souvent, le personnel n'y est pas remplacé et les agents en service ont plus de travail à faire ou alors délaissent certaines tâches. Au cours des cinq dernières années, le nombre des détachements des services de police à contrat qui se trouvaient aux prises avec un taux d'absence prolongée (plus de 30 jours) supérieur à 20 p. 100 est passé, au total, de 51 à 85 (voir la pièce 1.4). Ce taux ne tient pas compte des absences de courte durée (30 jours ou moins) pour cause de maladie, de congé, de suspension ou de formation. Il ne tient pas compte non plus des postes vacants à pourvoir.

1.42 La situation est aggravée par l'absence de mécanismes clairs permettant d'assurer un remplacement à court et à long terme. Alors que les commandants peuvent utiliser des solutions ponctuelles comme le redéploiement temporaire ou la couverture des appels par les détachements avoisinants, les absences non comblées peuvent s'étirer sur une longue période. La GRC court ainsi le risque de surcharger les agents de la paix en service dans d'autres détachements.

1.43 La GRC court le risque de ne pouvoir répondre à ses besoins en ressources. La GRC fait face à un certain nombre de défis démographiques qui ont des répercussions sur le niveau des ressources et la formation. Elle estime, qu'au cours des cinq prochaines années,

Pièce 1.4 Augmentation du nombre de détachements où a été relevé un taux d'absence prolongée supérieur à 20 p. 100



elle perdra entre 600 et 700 de ses quelque 11 000 agents des services de police à contrat par voie d'attrition. La GRC projette avoir besoin de plus de 1 400 nouveaux cadets chaque année pour les quatre prochaines années, en raison surtout de la demande accrue des provinces, des territoires et des municipalités. Les installations actuelles de formation de Regina (Division Dépôt) ne peuvent accueillir que 1 200 futurs diplômés par année et cette capacité ne peut être augmentée dans l'immédiat.

1.44 La GRC a des projets en marche. Pour régler le problème des absences et du manque de ressources, la GRC a diverses solutions à sa disposition. Elle mène actuellement des projets qui pourraient atténuer ce problème :

- Depuis 2004, la GRC pilote un programme de réserve pouvant permettre de faire appel à d'anciens agents ou à des agents à la retraite (jusqu'à 400 personnes) pour des déploiements temporaires et pour prêter main-forte aux services de police de première ligne en Colombie-Britannique. À la fin de nos travaux sur place, ce programme comptait 27 réservistes. La GRC étudie les résultats de la première année de ce projet pilote qu'elle prévoit étendre à l'échelle nationale. S'il était complètement mis en œuvre, ce projet permettrait à la GRC de répondre avec plus de souplesse au problème des absences et du manque temporaire de ressources.

- Le programme d'embauche latérale permet aux agents de la paix d'autres forces policières de se joindre à la GRC. Même si la GRC a la capacité de faire des embauches latérales depuis un certain temps, la région du Pacifique est allée de l'avant avec ce projet en embauchant 28 agents de la paix en 2005. Former un cadet coûte quelque 30 000 dollars alors que former un employé du programme d'embauche latérale coûte 2 000 dollars. Cependant, ce programme n'est pas attirant pour d'éventuels employés parce qu'ils ne peuvent transférer leurs cotisations de retraite au régime de retraite de la GRC. On ne semble pas trop savoir pourquoi ce problème n'est pas réglé.

- Les divisions de la GRC dans les Territoires du Nord-Ouest et du Nunavut ont réglé le problème des absences de manière ponctuelle en créant des unités de relève. Ces unités assurent un soutien temporaire aux petits détachements en comblant les absences pour cause de maladie, de blessure ou de congé parental. Elles sont également utilisées pour la patrouille dans les collectivités dépourvues d'une présence policière à temps plein.

Cette approche pourrait s'appliquer ailleurs, mais nous n'avons pas trouvé de preuve montrant que les autres divisions exploraient cette avenue.

1.45 Bien que ces projets soient prometteurs, la GRC n'a pas évalué toutes les autres possibilités. Une des solutions que la GRC n'a pas explorée à fond est le service de police à « plusieurs niveaux », approche selon laquelle d' employés peuvent exécuter des tâches limitées pour un coût inférieur à celui d'un agent de la paix entièrement formé. Plusieurs juridictions en Angleterre ont des agents de soutien communautaire, qui passent le gros de leur temps sur la rue, en interaction avec la population, programme utile en milieu urbain. Une autre stratégie à envisager serait de confier l'accompagnement des prisonniers à des gardiens plutôt qu'aux agents de la GRC, qui doivent, pour ce faire, délaisser leurs tâches régulières. À notre avis, la GRC n'a pas fait assez de recherches pour évaluer les avantages et les contraintes possibles de ces solutions.

1.46 Recommandation. La GRC devrait, en consultation avec la province ou le territoire concerné, prendre des mesures pour s'assurer qu'elle est capable de remédier aux absences du personnel et au manque de ressources humaines.

Réponse de la GRC. Nous sommes d'accord. La GRC s'efforce d'accroître sa capacité et ses installations de formation en vue de répondre à ses besoins nouveaux et existants en matière de ressources humaines. De plus, nous étudions des possibilités d'augmenter le recrutement latéral et l'utilisation élargie du Programme des réservistes.

La consultation avec les provinces et les territoires est particulièrement essentielle pendant le processus de mise à jour annuelle des niveaux de référence (MJANR) au moyen duquel on précise mieux les besoins en matière de ressources, ce qui permet de prévoir les besoins et les ressources.

Afin d'être sûr de posséder des renseignements précis et opportuns sur les ressources humaines, nous examinons actuellement nos systèmes de gestion de l'information en vue d'améliorer la collecte des données sur les activités afin d'obtenir des relevés plus exacts des absences de courte durée et de longue durée.

Des lacunes en formation pourraient compromettre la santé et la sécurité des agents de la paix et du public

1.47 La formation est un élément essentiel au maintien de toute force de police. Pour bien préparer ses agents de la paix aux tâches qui les attendent, la GRC offre à ses nouveaux cadets une formation de six mois à Regina et une formation additionnelle de six mois en cours d'emploi. Elle offre également une série de cours de formation obligatoires et spécialisés que les agents de la paix de la GRC suivront en cours de carrière. Les clients des services de police à contrat s'attendent à ce que la GRC leur fournisse des agents de la paix dûment formés. De plus, la Partie II — Santé et sécurité au travail du *Code canadien du travail* (*CCT*) exige des employeurs qu'ils offrent des programmes de santé et de sécurité pour prévenir les accidents et les blessures au travail. Les dispositions de la Partie II du *CCT* exigent également des employeurs qu'ils veillent à assurer la santé et la sécurité de chaque employé au travail. Il faut donc que l'employeur notamment fasse enquête sur les incidents dangereux, les consigne et en rende compte, qu'il établisse des comités de santé et de sécurité et forme ses employés. Depuis 2001, la GRC est tenue de se conformer à la Partie II du *CCT*.

1.48 Nous nous attendions à ce que la GRC dispose d'employés suffisamment formés pour répondre à ses propres normes de service et à ses obligations contractuelles. Nous nous attendions également à ce qu'elle se conforme aux dispositions du *Code canadien du travail*. Nous avons interrogé des employés à la Direction générale et dans certains emplacements, nous avons revu les règlements de la Partie II du *CCT* et les documents de la GRC sur la santé et la sécurité et nous avons examiné des rapports d'accident, des rapports de formation ainsi que des comptes rendus de réunions des comités de la santé et de la sécurité.

1.49 Non-conformité avec la Partie II du *Code canadien du travail*. En 1999, la GRC a entrepris un programme de gestion de la sécurité qui se voulait égal sinon supérieur à celui du *Code canadien du travail*. Au cours des six dernières années, elle a pris diverses mesures, notamment l'élaboration d'une structure de gouvernance et d'une politique, la mise sur pied des comités de santé et sécurité au travail, le recensement des activités à risque élevé et la formation de la direction et du personnel. En 2000, chaque division a participé à la rédaction d'une liste de 235 activités à risque élevé, regroupées par la suite en 17 secteurs d'activités à risque élevé. Nous avons constaté au cours de notre examen qu'il y avait un manque de conformité avec certaines dispositions importantes de la Partie II du *Code canadien du travail*, indiquées dans la pièce 1.5 et mentionnées dans le reste de la présente section du chapitre.

1.50 Nous avons noté que la GRC a fait des progrès relativement à certains aspects de la Partie II du *Code canadien du travail*, en créant, par exemple, des comités de santé et de sécurité au travail; en mars 2005, seulement 609 des 1 604 membres des comités avaient reçu une formation ayant rapport avec leurs responsabilités. Il est encore trop tôt pour conclure si ces comités ont atteint les résultats prévus. La GRC a aussi travaillé à faciliter le retour hâtif au travail des agents de la paix qui ont été absents pour des raisons médicales en leur permettant d'accomplir des tâches administratives plutôt que d'attendre qu'ils soient en mesure d'exécuter leurs tâches policières de première ligne.

Pièce 1.5 Non-conformité avec des dispositions importantes de la Partie II du *Code canadien du travail*

Exigences de la Partie II du *Code canadien du travail*	Constatations
Les employés sont tenus : • de signaler les blessures.	Les accidents et les incidents dangereux ne sont pas signalés de manière uniforme et il n'y a aucun mécanisme pour assurer la conformité.
Les employeurs doivent : • faire enquête sur les accidents et autres incidents dangereux, les consigner et en rendre compte;	Les accidents et les incidents dangereux ne sont pas signalés de manière uniforme à Ressources humaines et Développement des compétences Canada (RHDCC), et il n'y a pas de mécanisme pour assurer la conformité. Lorsqu'il y a enquête sur un accident ou un incident, l'analyse des facteurs et des coûts associés est restreinte.
• tenir et gérer des dossiers de santé et de sécurité;	Des divergences existaient entre l'information donnée à l'interne à la GRC sur les accidents et les incidents dangereux et l'information communiquée à RHDCC.
• donner aux employés de l'information, des instructions, de la formation et de la supervision pour assurer leur santé et leur sécurité au travail;	Un cédérom sur les responsabilités des employés en regard de la Partie II du *Code canadien du travail* a été préparé et chaque employé doit en prendre connaissance. Toutefois, selon les statistiques nationales de formation des employés sur la santé et la sécurité, seulement 32 p. 100 d'entre eux ont pris connaissance du cédérom. De plus, le taux de conformité des agents de la paix qui se sont requalifiés en premiers soins est de 35,5 p. 100, et, en RCR, il se situe à 14,5 p. 100. La sécurité des agents de la paix et du grand public pourrait de ce fait être menacée.
• s'assurer que les superviseurs et les gestionnaires sont bien formés en matière de santé et de sécurité et qu'ils connaissent les responsabilités précisées dans cette partie de la loi;	Un cédérom sur les responsabilités des gestionnaires en regard de la Partie II du *Code canadien du travail* a été préparé; les gestionnaires sont tenus d'en prendre connaissance. Toutefois, selon les statistiques nationales de formation, seulement 65 p. 100 d'entre eux ont pris connaissance du cédérom.
• assurer la santé et la sécurité de chaque personne au travail.	La GRC a pris des mesures en regard de chacun des 17 secteurs à risque (risques pour la santé et la sécurité). Cependant, nous nous interrogeons sur l'amélioration restreinte obtenue pour les secteurs à risques signalés aux paragraphes 1.47 et 1.53 du chapitre. Deux questions en particulier nous préoccupent : • La couverture. Les agents de la paix peuvent être exposés à des situations dangereuses sans pouvoir compter sur une couverture. Des mesures correctives devaient être prises en 2002, mais la GRC en est seulement à l'ébauche d'une politique. • Le défaut de se conformer aux exigences de requalification dans le maniement d'une arme de poing.

1.51 Nous avons constaté que la GRC n'a pas de méthode uniforme pour recueillir, analyser et communiquer les coûts associés à la santé et à la sécurité, même si ses systèmes d'information peuvent saisir ce genre de données. En raison de ce manque d'uniformité, il n'est pas possible de prendre les mesures correctives qui s'imposeraient. Parmi les facteurs aggravants, mentionnons :

- le manque de suivi et d'analyse des congés de maladie de courte durée;
- le manque de suivi des accidents et des incidents dangereux, des jours perdus et des coûts associés.

1.52 Nous avons analysé les données de la GRC et constaté que les coûts associés aux congés médicaux et au retour progressif au travail après un congé de maladie ont plus que doublé au cours des cinq dernières années.

1.53 Recommandation. La GRC devrait prendre des mesures immédiates pour se conformer aux dispositions de la Partie II du *Code canadien du travail*.

Réponse de la GRC. Nous sommes d'accord. Nous déployons actuellement des efforts afin de mettre à jour notre système national sur la gestion de l'information en matière de ressources humaines, de manière à fournir un portrait plus précis de notre situation en vue d'améliorer nos mécanismes de conformité. Par ailleurs, les lacunes décelées en ce qui concerne la formation des employés et des superviseurs, en vertu du *Code canadien du travail* font l'objet d'un examen.

Lacunes dans la formation des cadets nouvellement diplômés

1.54 Les cadets nouvellement diplômés doivent suivre un programme d'encadrement professionnel de six mois pour compléter leur formation pratique. Ce programme d'encadrement exige que les diplômés soient confiés à un agent de la paix supérieur qui a été formé à cette fin et qui est jumelé à temps plein au cadet nouvellement diplômé pendant ses huit premières semaines de service. Nous avons appris au cours d'entrevues que ce n'était pas toujours le cas. La GRC invoque, pour justifier cet état de choses, un manque de ressources sur le terrain. Une enquête récente de la GRC a montré que :

- 16 p. 100 des nouveaux cadets diplômés n'ont pas reçu la formation pratique obligatoire de six mois;

- 12 p. 100 des agents de la paix agissant comme formateurs étaient des stagiaires avec moins de deux ans d'expérience, ce qui signifie qu'ils étaient toujours en période d'essai;
- 18 p. 100 des formateurs n'avaient pas suivi le cours d'encadrement obligatoire.

Ces constatations sont particulièrement importantes puisque, par suite de l'augmentation de l'embauche, plus du tiers des agents de la paix travaillant dans quatre provinces et deux territoires sont à la GRC depuis moins de quatre ans.

1.55 Recommandation. La GRC devrait s'assurer que les cadets nouvellement diplômés puissent tous bénéficier, comme il est prévu, du programme de formation pratique dans son entier.

Réponse de la GRC. Nous sommes d'accord. La GRC a nommé un coordonnateur national du Programme de formation pratique afin de gérer et de mettre en œuvre un Programme de formation pratique moderne sur une période de six mois. Le processus, qui permet de jumeler un cadet nouvellement diplômé avec un membre qui a terminé avec succès le cours de formation pratique, constituera une condition préalable dans la politique révisée dont la mise en œuvre aura lieu au cours du prochain exercice.

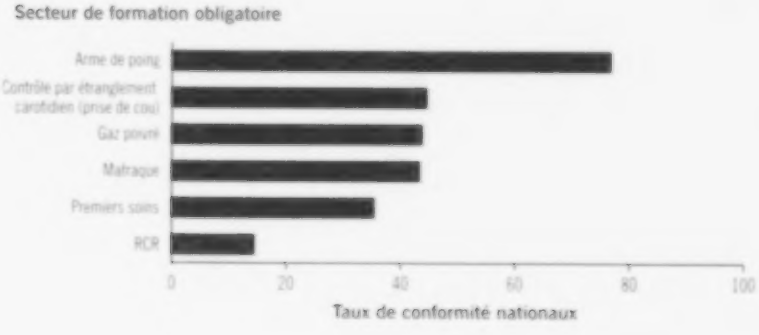
Défaut de se requalifier et de renouveler l'accréditation dans les domaines de formation obligatoire

1.56 Pour assurer la santé et la sécurité du public et celle de ses agents de la paix, la GRC exige de ces derniers qu'ils se requalifient dans l'utilisation d'une arme de poing, de la matraque, du gaz poivré et de l'étranglement carotidien (prise de cou) et qu'ils renouvellent leur accréditation en premiers soins et en RCR. Les agents de la paix doivent se requalifier dans ces domaines tous les un à trois ans, selon les exigences de leurs affectations. Des tests additionnels sont exigés pour des activités plus spécialisées. Nous avons analysé le degré de conformité à ces exigences de requalification et de renouvellement de l'accréditation pour tous les agents de la paix de la GRC. Les données disponibles sont de portée nationale, y compris les données des services de police fédéraux. Il est raisonnable de s'attendre à ce que tous les agents de la paix de la GRC satisfassent aux exigences de formation, étant donné qu'ils peuvent être redéployés en tout temps en cas d'urgence.

1.57 Comme nous l'avons déjà mentionné à la pièce 1.5, le résultat de la requalification dans l'utilisation des armes de poing, définie en 2001

par la GRC comme l'un des 17 secteurs à risque pour la santé et la sécurité, nous préoccupe. La pièce 1.6 fait état des taux nationaux de requalification et du renouvellement d'accréditation dans les secteurs de formation obligatoire. Dans l'ensemble, le nombre des agents de la paix qui se sont requalifiés ou dont l'accréditation a été renouvelée dans les six secteurs de formation obligatoire a chuté de 57 p. 100 de l'effectif en 2003 à 6,2 p. 100 en 2004.

Pièce 1.6 Taux nationaux de requalification et de renouvellement d'accréditation relativement aux secteurs obligatoires de formation pour 2004



1.58 Nous avons constaté que les lacunes en formation sont susceptibles de nuire à la réalisation des attentes des clients qui comptent sur des agents de la paix dûment formés. Cette situation peut amener des litiges. La GRC ne gère pas efficacement le risque d'un nombre accru de litiges parce qu'elle n'analyse pas en profondeur les poursuites et les règlements pour tenter d'établir les causes, les tendances et les mesures correctives susceptibles de réduire le nombre de litiges.

1.59 Recommandation. La GRC devrait s'assurer que tous les agents de la paix ont en temps opportun suivi les programmes de requalification et de renouvellement d'accréditation dans leurs secteurs de formation obligatoire.

Réponse de la GRC. Nous sommes d'accord. La GRC reconnaît l'importance de disposer d'une main-d'œuvre dûment formée et prend actuellement des mesures afin de combler les lacunes en matière de formation et de collecte de données. Conformément à la Partie II du *Code canadien du travail*, le Comité stratégique national sur l'hygiène professionnelle et la sécurité au travail de la GRC continue de suivre de près les progrès en ce qui a trait à la formation et veille à ce qu'elle soit conforme.

Facturation des services

1.60 Chaque année, la GRC facture des services de police à contrat à ses clients (municipalités, provinces et territoires) pour plus de un milliard de dollars. Il est important de veiller à ne pas facturer en trop ou en moins les services et à ce que les clients acceptent la méthode de calcul de leurs factures. Les clients veulent en particulier être sûrs qu'ils ont été facturés correctement alors qu'ils se préparent à renégocier leurs ententes de service de police pour 2012. Nous avons voulu savoir si la GRC avait facturé ses clients en accord avec les ententes sur les services de police et si elle avait appliqué les conditions de ces ententes à tous les clients de manière uniforme.

La GRC utilise des procédés lui permettant de veiller à ce que les clients soient facturés en accord avec les ententes

1.61 Nous nous attendions à ce que la GRC ait les documents et les analyses nécessaires à l'appui du calcul des montants facturés. Nous avons sélectionné un échantillon de factures de 2003–2004 et vérifié les systèmes et les pratiques utilisés pour calculer, vérifier et autoriser les montants facturés aux clients des services de police à contrat. Nous n'avons pas examiné l'exactitude de chacune des opérations inscrites par la GRC. Le travail à faire pour être en mesure de donner ce niveau d'assurance dépassait l'étendue de notre vérification.

1.62 Nous avons constaté que la GRC appliquait, pour le calcul et la facturation des coûts des services de police à contrat, des procédés qui assuraient la conformité aux conditions des ententes. Cependant, certaines dispositions financières des ententes laissent place à interprétation. Sécurité publique et Protection civile Canada (SPPCC) a charge de rédiger et d'approuver les dispositions financières des ententes au nom du Canada. La GRC interprète les dispositions au moment d'assurer les services demandés. Nous avons constaté que certaines régions interprètent différemment les dispositions et donc qu'elles facturent leurs clients à un taux différent ou exigent des montants différents pour les mêmes services. Cette situation pourrait amener des différences importantes d'un client à un autre. Par exemple, nous avons constaté que deux divisions utilisent des méthodes différentes pour calculer les coûts d'administration de la division, de sorte que les services de ces deux divisions étaient facturés différemment.

1.63 La Direction générale de la GRC a pris certaines mesures pour aplanir les différences d'interprétation et pour établir un consensus national. Elle a, entre autres, publié un guide national sur le calcul des coûts d'administration à facturer aux clients. Malgré tout, nous avons observé un manque généralisé de directives appropriées et à jour de la

part de la Direction générale et l'absence d'un plan d'action officiel visant à aplanir les différences dans le calcul des coûts d'administration facturés à l'échelle nationale.

1.64 Au niveau régional, nous avons relevé un nombre restreint d'examens et d'approbations en bonne et due forme des calculs du coût annuel avant l'envoi de la facture finale aux clients. Dans certaines régions, il n'y avait aucune preuve montrant qu'il y avait eu une approbation finale au niveau d'autorité approprié, comme celui d'un agent financier régional ou du sous-commissaire. Dans les régions où étaient appliqués des processus d'examen et d'approbation, ces derniers étaient plutôt informels et documentés de façon plutôt sommaire. Au niveau national, nous avons observé qu'il n'y avait ni examen ni approbation des calculs du coût annuel des services effectués à l'échelle des provinces ou des municipalités.

1.65 Recommandation. La GRC devrait s'assurer que les formules de facturation présentées dans les ententes sur les services de police à contrat sont interprétées de manière uniforme pour tous les clients.

Réponse de la GRC. Nous sommes d'accord. La GRC s'assurera que toutes les formules de facturation sont utilisées uniformément pour tous les clients conformément aux ententes sur les services de police.

Les désaccords sur les facturations établies sont rares, mais il n'existe pas de processus établi pour régler ce genre de cas

1.66 Il est normal de s'attendre à ce qu'existent des différends sur les méthodes de facturation utilisées dans le cadre de contrats importants. Pour s'assurer que les clients sont satisfaits et que les différends sont résolus rapidement et efficacement, Sécurité publique et Protection civile Canada et la GRC doivent se doter d'une méthode officielle pour régler les différends avec les clients. Il existe un comité directeur des contrats, formé d'agents des services de police de Sécurité publique et Protection civile Canada, de représentants des provinces et des territoires sous contrat ainsi que de la GRC, qui fait office de groupe de discussion pour les questions liées aux contrats de services de police.

1.67 Nous avons constaté qu'il y avait eu très peu de désaccords entre la GRC et ses clients au sujet de l'administration des ententes sur les services de police et que les relations avec les clients étaient dans l'ensemble assez bonnes. Bien que la GRC prépare actuellement son propre processus de règlement des différends, nous avons constaté que SPPCC et la GRC n'ont pas d'approche intégrée définissant clairement le rôle du gouvernement fédéral et leurs responsabilités respectives au chapitre de la résolution des différends avec les clients. De plus,

SPPCC a charge de résoudre les différends, mais il a fait très peu pour établir des méthodes de règlement à ce chapitre. Les ententes sur les services de police stipulent clairement que les différends doivent être résolus par SPPCC et le client, mais nous n'avons trouvé aucun processus en place à cette fin. Il est donc possible que les différends ne soient pas résolus de façon coordonnée, efficace et rapide. Au moment de notre vérification, il subsistait un différend important, vieux de 12 ans, avec les Territoires du Nord-Ouest (voir ci-dessous, pour d'autres précisions, l'étude de cas intitulée « Le différend entre les Territoires du Nord-Ouest et le gouvernement du Canada n'est toujours pas réglé ».

Le différend entre les Territoires du Nord-Ouest et le gouvernement du Canada n'est toujours pas réglé

En mai 1991, le Conseil du Trésor a entériné une décision selon laquelle les ministères fédéraux devaient désormais facturer des frais de location à la valeur du marché pour les immeubles loués à des tiers.

Pour se conformer à la nouvelle politique, la GRC a augmenté de manière importante, en 1993, le taux de recouvrement des coûts pour le logement du personnel, taux qui se situait sous la valeur du marché. Elle a facturé les coûts directs au gouvernement des Territoires du Nord-Ouest en vertu de l'entente sur les services de police à contrat.

Les Territoires du Nord-Ouest ont immédiatement contesté l'obligation de payer l'augmentation de loyer, alléguant que ce nouveau coût n'était pas prévu dans l'entente. Ils ont avancé qu'une augmentation de cet ordre nécessiterait une augmentation équivalente des fonds reçus du gouvernement fédéral.

Ce différend touche d'autres ministères fédéraux que la GRC, en particulier Sécurité publique et Protection civile Canada, signataire de l'entente. Les Territoires du Nord-Ouest n'ont pas payé le montant de l'augmentation de loyer depuis 1993, qui atteint maintenant 8,2 millions de dollars.

Dans une lettre d'octobre 2004, la GRC a crédité 6,9 millions de dollars aux Territoires du Nord-Ouest pour la période de 1993 à 2002. Elle a reconnu que la lenteur du processus de règlement du différend avait amoindri les chances de percevoir la somme en litige. Elle a aussi reconnu l'importance de se munir désormais d'un meilleur processus de règlement.

Le différend s'est étendu au Nunavut, qui avait adopté la même position que les Territoires du Nord-Ouest, et dont le solde non payé cumulé avait atteint 2,3 millions de dollars. Pour financer ce manque, la GRC a réduit les dépenses d'autres programmes. La GRC a récemment conclu un accord avec le Nunavut : celui-ci a accepté de payer l'augmentation des coûts des logements en commun à partir du 1er avril 2002. Ce désaccord révèle les conséquences négatives que peut susciter l'absence d'un processus adéquat de résolution des différends.

1.68 Recommandation. La GRC et Sécurité publique et Protection civile Canada devraient élaborer ensemble un processus officiel de résolution des différends pour le gouvernement fédéral afin de s'assurer que les questions litigieuses sont réglées au fur et à mesure qu'elles se présentent.

Réponse de la GRC et du Ministère. Nous sommes d'accord. Bien que l'article 16 des ententes sur les services de police prévoie un mécanisme formel pour résoudre les différends entre le gouvernement fédéral et les autorités contractantes, la GRC et Sécurité publique et Protection civile Canada s'efforceront, au cours des prochains mois, d'élaborer pour le gouvernement fédéral un processus officiel de règlement des différends qui permettra de traiter des questions fédérales qui seront soulevées.

1.69 Les provinces et les territoires n'ont pas été consultés sur les changements apportés à la structure organisationnelle de la GRC. Les ententes sur les services de police exigent que la GRC obtienne le consentement de ses clients avant d'approuver tout changement à sa structure organisationnelle. En 1997, cinq ans après la signature des ententes sur les services de police, la GRC a adopté une structure administrative régionalisée, qui laissait une division dans chaque province et territoire. Même si elle a avisé ses clients de ce changement à venir, nous avons constaté que la GRC n'avait pas cherché à obtenir leur consentement explicite avant de procéder à la réorganisation.

1.70 Nous avons examiné les dossiers de correspondance, interrogé des représentants de la GRC et de ses clients et analysé des coûts d'administration s'étalant sur plusieurs années afin de déterminer si le passage à la régionalisation avait fait augmenter les coûts pour les clients. Nous avons constaté que l'augmentation générale des coûts d'administration n'était pas causée par la régionalisation, mais bien par une augmentation des coûts liés à la santé. L'arrivée d'une nouvelle structure régionalisée pour consolider certaines activités redondantes a généré des économies pour les clients des services de police à contrat. Cependant, le manque de communication au sujet de la réorganisation et ses conséquences sur la facturation ont créé chez les clients de la confusion et de l'incompréhension au sujet de la nature et du calcul des coûts d'administration divisionnels facturés aux clients.

La GRC s'est effectivement acquittée de ses obligations de fournir des agents de la paix à contrat et de facturer leurs services

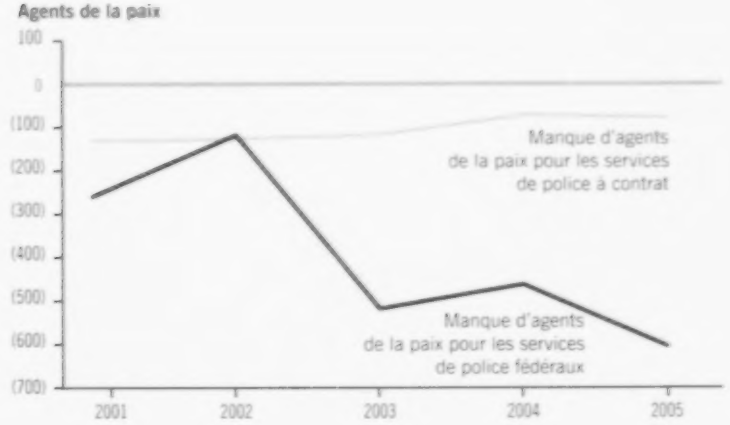
1.71 Nous nous attendions à ce que la GRC ait facturé le coût exact de ses activités relatives aux services de police provinciaux et municipaux. Pour déterminer si la GRC avait facturé le bon montant aux provinces, nous avons examiné le processus de facturation utilisé dans six divisions. Comme la GRC exerce des activités de services de police fédéraux à l'échelle nationale, nous avons vérifié si des ressources provinciales et municipales étaient utilisées pour les activités fédérales ou vice versa. Nous avons obtenu des données sur

les postes sans titulaire et sur les postes effectivement dotés, tant dans le secteur des activités fédérales que dans celui des services de police à contrat. Nous avons dégagé, pour une période de cinq ans et pour les deux secteurs, les tendances relatives à la vacance des postes.

1.72 Comme le montre la pièce 1.7, nous avons constaté une différence marquée entre la tendance observée dans le secteur des activités des services de police fédéraux et celle qui a été relevée dans le secteur des activités des services de police à contrat. Depuis 2001, la GRC s'est à toutes fins pratiques acquittée de ses obligations contractuelles pour ce qui est du nombre d'agents de la paix attribués à ses clients, mais ce, au détriment des postes à pourvoir pour ses services de police fédéraux.

1.73 Nous avons constaté des taux de vacance qui atteignaient 25 p. 100 dans certaines unités de services de police fédéraux, y compris celles de la lutte aux stupéfiants et de la lutte au crime organisé, localisées dans les provinces contractantes. Lorsqu'elle procède à l'allocation de ses ressources, la GRC dote d'abord les postes vacants de ses services de police à contrat, ce qui laisse des postes des services fédéraux vacants. Depuis 1999, lorsque les clients des services de police à contrat demandent davantage d'agents de la paix, ils assument leur part des coûts additionnels. Par contre, la GRC n'a pas reçu de budget additionnel pour couvrir entièrement la part fédérale des coûts. Elle a financé ce manque de fonds en réduisant les dépenses d'autres programmes, y compris les services de police fédéraux. En ne séparant pas clairement le coût et les activités de ses services de police à contrat de ceux de la police fédérale, la GRC réduit ses activités de

Pièce 1.7 Manque d'agents de la paix pour les services de police fédéraux et pour les services de police à contrat



police fédérales. Chaque fois que le niveau des services de police à contrat augmente sans une hausse correspondante de la part du gouvernement fédéral au budget des services de police à contrat de la GRC, c'est le reste des activités de police de la GRC qui écope. S'il y avait un moyen de séparer les services de police à contrat des autres activités, par exemple par l'établissement d'un crédit distinct, le programme serait mieux géré et le Parlement recevrait des renseignements plus transparents.

1.74 Cette situation est venue du fait que le budget des dépenses de la GRC a été géré comme un crédit, c'est-à-dire une source unique de fonds. Par conséquent, alors que les clients des services de police à contrat ont financé leurs besoins accrus en personnel sans que le budget des services de police à contrat de la GRC augmente dans la même proportion, la partie du budget de la GRC consacrée aux services de police fédéraux a souffert d'une baisse proportionnelle. Ainsi, cette augmentation, au total, se répercute uniquement sur les parties du budget de la GRC non affectées aux contrats, c'est-à-dire les services de police fédéraux et les autres activités.

1.75 En général, la GRC fournit les postes des services de police à contrat demandés par ses clients et les facture en conséquence.

1.76 Recommandation. La GRC devrait trouver le moyen d'utiliser un financement, une évaluation et un compte rendu distincts pour ses activités de services de police à contrat afin d'éviter que ses autres activités ne subissent les contrecoups des changements dans les coûts des services de police à contrat.

Réponse de la GRC. Nous sommes d'accord. La GRC, en consultation avec le Secrétariat du Conseil du Trésor, étudie toutes les options viables afin de séparer de façon distincte les services de police à contrat des autres activités de programme de la GRC.

Services de police pour les Autochtones

1.77 Fournir des services de police aux Premières nations pose des difficultés uniques. Reconnaissant que ces services étaient insuffisants, le gouvernement fédéral a présenté, en juin 1991, sa Politique sur la police des Premières nations (PPPN). Pour en expliquer le bien-fondé, le solliciteur général de l'époque avait indiqué que le taux de criminalité, notamment pour ce qui est des crimes à caractère violent, était beaucoup plus élevé dans les collectivités des Premières nations que dans la population en général. Le but de la Politique est le suivant :

- donner aux Premières nations, partout au Canada, des services de police professionnels efficaces, sensibles à leur culture et responsables devant les collectivités desservies;

- contribuer à améliorer l'ordre social, la sécurité des collectivités et la protection des personnes au sein des Premières nations.

Cette politique établit pour Sécurité publique et Protection civile Canada le cadre fédéral de négociation, avec les provinces et les Premières nations, des services de police dans ces collectivités. Au nom du gouvernement fédéral pour bon nombre de ces ententes, la GRC est la force de police mandatée pour donner ces services.

Agents de la paix de la GRC travaillant auprès d'enfants dans des collectivités autochtones.

1.78 Les services de police pour les Autochtones font partie des priorités stratégiques de base de la GRC. Le but défini de ces services est de contribuer à l'émergence de collectivités autochtones mieux sécurisées et en meilleure santé, assurant ainsi leur bien-être et leur sécurité à long terme. La GRC fournit des services de police à 556 collectivités autochtones et utilise à cette fin trois types d'ententes contractuelles :

- Les ententes sur les services de police provinciaux, c'est-à-dire les contrats de services de police conclus avec les provinces, s'appliquent aux collectivités autochtones qui n'ont pas leurs propres ententes sur les services de police. En vertu de ces ententes provinciales, il n'y a pas d'agents de la paix dont les services sont réservés aux collectivités autochtones. En vertu des ententes avec les provinces, les services assurés aux collectivités autochtones ne vont pas au-delà de ce qui est prévu pour les collectivités rurales.
- Le Programme des gendarmes communautaires autochtones (PGCA), antérieur à la Politique sur la police des Premières nations, est un programme financé en partie par SPPCC. Il prévoit un nombre limité d'agents de la paix désignés servant certaines Premières nations et d'autres collectivités autochtones. En vertu des ententes négociées dans le cadre de ce programme entre la province et SPPCC, des agents de la paix sont souvent affectés à temps plein auprès des collectivités.
- Les ententes communautaires tripartites (ECT) sont négociées par SPPCC, les provinces et les collectivités. Ces ententes ne sont pas conçues pour offrir tous les services requis par les collectivités des Premières nations ou pour remplacer les ententes sur les services de police provinciaux. Elles ajoutent plutôt aux services déjà assurés par les ententes provinciales.

La pièce 1.8 résume les ententes sur les services de police de la GRC avec les collectivités autochtones en vigueur au moment de notre vérification.

Pièce 1.8 Ententes sur les services de police à contrat de la GRC pour les collectivités autochtones — Sommaire

Type d'entente	Nombre de collectivités autochtones (Total = 556)	Population	Nombre d'agents de la paix affectés auprès des collectivités	Financement	
				Part du gouvernement fédéral	Part des provinces
Ententes sur les services de police provinciaux et territoriaux	266	non disponible	sans objet	30 %	70 %
Programme des gendarmes communautaires autochtones	175	132 000	120	46 %	54 %
Ententes communautaires tripartites	115	83 000	203	52 %	48 %

1.79 Selon les ententes communautaires tripartites, la GRC s'engage à :

- affecter un nombre déterminé d'agents de la paix de la GRC au service exclusif de la collectivité;
- mettre tout en œuvre pour que les agents de la paix de la GRC soient bien adaptés au contexte culturel;
- consulter les dirigeants de la collectivité sur l'affectation prévue des agents de la paix;
- donner aux dirigeants de la collectivité des rapports d'étape mensuels et d'autres rapports sur demande.

Les ententes exigent que les agents de la paix de la GRC :

- consacrent toutes leurs heures de service à la collectivité;
- soient présents physiquement dans la collectivité au moins 80 p. 100 du temps;
- veillent à l'application de certains règlements des bandes desservies.

Les ententes ne sont pas mises en œuvre comme il est prévu

1.80 Les ententes communautaires tripartites et le Programme des gendarmes communautaires autochtones ont pour objet l'affectation exclusive d'agents de la paix de la GRC aux collectivités des Premières nations. Nous nous attendions à ce que les services de police fournis répondent aux exigences des ententes en vigueur. Pour ce faire, nous avons examiné les ententes et les documents de politique connexes, les

données sur les activités de la GRC au sujet des collectivités qui ont des ententes « ECT » et au programme de gendarmes communautaires autochtones, ainsi que les documents de Sécurité publique et Protection civile Canada sur les interventions de la police auprès des collectivités des Premières nations. Nous avons aussi interrogé des membres de la GRC, de SPPCC et des gouvernements provinciaux et territoriaux, les chefs de bande et les conseils, ainsi que d'autres chefs des collectivités des 24 Premières nations.

1.81 Nous avons constaté que la GRC n'a pas de système de relevé du temps consacré aux services de police à contrat et qu'elle ne garde pas les données sur le temps passé dans les collectivités par ses agents affectés à ces dernières en vertu des ententes communautaires tripartites ou du Programme des gendarmes communautaires autochtones. La GRC ne peut donc pas garantir à un chef de bande ou à un conseil, ou encore à SPPCC, que les agents passent au moins 80 p. 100 de leur temps dans les collectivités auxquelles ils sont affectés. Vu l'absence d'un système de relevé de temps, nous avons examiné les dossiers des agents affectés aux collectivités des Premières nations pour estimer le pourcentage des activités exécutées auprès de ces collectivités. Nous avons constaté qu'en 2004 plus de 40 p. 100 en moyenne des dossiers établis par des agents de la paix affectés aux collectivités avaient été dressés pour des appels provenant de l'extérieur de la collectivité, ce chiffre passant à 50 p. 100 dans le cas du Programme des gendarmes communautaires autochtones. Les agents affectés dans le cadre des ententes sur les services de police provinciaux (agents ESPP) ont répondu à 60 p. 100 de tous les appels des collectivités qui ont des ECT. Cette observation laisse penser que les réponses des agents ESPP aux appels dans les collectivités des ECT font plus que compenser les appels en provenance de l'extérieur des collectivités auxquels répondent les agents de la paix affectés en vertu des ECT (agents ECT). La pièce 1.9 présente un résumé de notre évaluation de la mesure dans laquelle les agents ECT respectent leurs engagements, selon notre analyse des données et les discussions que nous avons eues avec les dirigeants des collectivités et les agents de la paix de la GRC.

1.82 Nous avons constaté que certaines des dispositions des ententes ne sont pas réalisables dans toutes les collectivités. Par exemple, le temps que passe un agent dans une collectivité en particulier variera selon qu'il s'y trouve un détachement ou non. Des 115 Premières nations qui avaient signé une ECT en 2004, seulement 24 avaient un détachement ou un commissariat de police dans la réserve. Dans ces 24 collectivités, nous avons observé que 85 p. 100 des dossiers

d'enquête des agents de la paix affectés à la collectivité portaient sur des appels provenant de la collectivité. Par contre, seulement 46 p. 100 des dossiers d'enquête des agents de la paix affectés auprès de collectivités qui n'avaient pas de détachement portaient sur des appels provenant de la collectivité. Compte tenu de l'infrastructure actuelle, il n'est peut-être pas réaliste de prendre l'engagement que les agents de la paix affectés à une collectivité y consacreront 80 p. 100 de leur temps.

1.83 L'exigence d'une présence continue de la GRC diffère d'une collectivité à l'autre. Certaines Premières nations assurent la sécurité de leurs collectivités en se dotant de gendarmes communautaires. Relevant du chef de bande ou du conseil, ces agents font partie du personnel des Premières nations, et non de la GRC, et ils sont présents dans la collectivité pour informer la population et la sensibiliser aux questions de sécurité. Ces membres de la bande travaillent étroitement avec les agents de la paix de la GRC, qui continuent à fournir des services de police. Les gendarmes communautaires coûtent généralement moins cher que les agents de la paix de la GRC et,

Pièce 1.9 Ententes communautaires tripartites — Évaluation des engagements

Engagements	Rendement	Notre évaluation
Sécurité publique et Protection civile Canada affecte un nombre approprié d'agents de la paix.	◓	La GRC dote les postes exigés par les ententes communautaires tripartites (ECT) pour lesquels elle a un budget, mais cela est souvent insuffisant pour respecter les engagements pris dans les ECT.
Les agents de la paix doivent consacrer toutes leurs heures de service à la collectivité.	○	Plus de 40 p. 100 des dossiers établis par les agents de la paix concernent des appels provenant de l'extérieur de la collectivité.
Les agents affectés auprès d'une collectivité doivent assurer une présence physique dans la collectivité à 80 p. 100.	○	Présence déterminée la plupart du temps par l'emplacement du détachement qui dessert la collectivité.
Faire au mieux pour que les agents de la paix de la GRC soient sensibles à la culture des collectivités desservies.	●	La plupart des chefs des collectivités avec qui nous avons parlé ont mentionné que les relations avec les agents de la paix étaient bonnes ou qu'elles s'amélioraient.
La GRC doit consulter les chefs de bande et leur conseil au sujet des affectations.	◓	Dans certaines collectivités, le chef de bande et le conseil sont consultés, ce qui n'est pas le cas partout.
Les agents de la paix doivent faire respecter certains règlements des bandes desservies.	○	Les agents de la paix, en général, n'assurent pas le respect des règlements des bandes.
La GRC doit fournir des rapports d'étape mensuels et des rapports spéciaux sur demande.	◓	Certaines collectivités reçoivent des rapports utiles alors que d'autres reçoivent des rapports qui le sont moins. Les rapports ne sont pas produits chaque mois et ne montrent pas la mesure dans laquelle les engagements prévus dans les ECT sont mis en œuvre.

● Se conforment complètement ◓ Se conforment en partie ○ Ne se conforment pas

aux dires des collectivités concernées, ils peuvent travailler étroitement avec la GRC de manière à bien servir la collectivité. Une étude interne de la GRC en Saskatchewan porte sur les implications organisationnelles, juridiques et financières d'un soutien officiel à de telles initiatives. Cette option n'est pas actuellement offerte dans le programme des services de police pour les Premières nations. En raison de leur utilisation d'un modèle d'entente standardisé pour tous les ECT, Sécurité publique et Protection civile Canada et la GRC ne peuvent prendre en compte les changements que connaissent les collectivités autochtones.

1.84 Recommandation. Sécurité publique et Protection civile Canada devrait tenir compte des priorités des collectivités autochtones lorsqu'il établit ses contrats pour les services de police offerts à ces collectivités et il devrait s'assurer que ses engagements sont réalistes pour la GRC. Cette dernière, devrait aussi établir des plans communautaires propres aux Autochtones, comme il est demandé dans la recommandation formulée au paragraphe 1.26.

Réponse de la GRC et du Ministère. Nous sommes d'accord. Les Premières nations ont déjà eu l'occasion de s'exprimer sur les besoins particuliers de leurs collectivités et, à compter de l'exercice 2006–2007, ceux-ci devraient être inclus dans toutes les nouvelles ententes communautaires tripartites (ECT) ainsi que dans les ECT qui seront renouvelées. De plus, dans le cadre de l'évaluation globale de ses programmes, le Ministère est en train d'examiner le Programme des agents de police des bandes et le Programme des gendarmes communautaires autochtones, lesquels permettront de fournir des solutions additionnelles en vue de répondre aux besoins particuliers des collectivités. Une décision au sujet de ces programmes sera prise d'ici janvier 2007.

Quant à la recommandation selon laquelle la GRC doit mettre en œuvre des plans communautaires, cette question sera discutée avec les administrations contractantes aux réunions du Comité consultatif sur les contrats en février et en juin 2006.

Les ententes communautaires tripartites ont une incidence sur les services de police de la GRC régis par les ententes provinciales

1.85 Sécurité publique et Protection civile Canada signe des ententes communautaires tripartites en vertu desquelles il engage la GRC à fournir des services. Ce faisant, il n'a pas obtenu d'assurance préalable de la part de la GRC que cette dernière sera en mesure de s'acquitter de ses engagements avec les ressources attribuées. Comme la GRC

n'est pas partie aux ententes, elle ne peut confirmer qu'elle sera en mesure de réaliser les engagements pris en son nom par SPPCC. Comme nous le mentionnons dans l'étude de cas qui suit, intitulée « Négocier des ententes communautaires tripartites sans disposer des ressources suffisantes », une ECT proposée avec une Première nation a été annulée après que la GRC eût déclaré qu'elle ne pouvait fournir le niveau de service attendu avec les ressources précisées dans l'entente proposée.

Négocier des ententes communautaires tripartites sans disposer des ressources suffisantes

Les ententes communautaires tripartites obligent la GRC à augmenter le niveau des services fournis aux collectivités des Premières nations. Les exemples suivants illustrent deux résultats différents obtenus en raison d'une insuffisance des ressources offertes dans des ECT.

Cas 1. Un détachement de la GRC devait fournir des services de police à trois municipalités rurales et dans une grande réserve où vivaient environ 2 000 membres d'une Première nation. En 2001, il avait dix agents pour donner ces services, dont trois travaillaient principalement sur la réserve. Selon le modèle d'allocation des ressources de la GRC en usage dans la province, 15 agents étaient nécessaires pour assurer un bon service dans la réserve. En septembre 2002, SPPCC, la province et la Première nation ont signé une ECT pour mettre en place un nouveau commissariat de police et obtenir huit agents. Après avoir décidé que le commissariat de police de la collectivité aurait besoin de plus de huit agents de la paix, la GRC a relocalisé dans la réserve trois agents ESPP.

La réserve s'est donc retrouvée avec onze agents de la paix, quatre de moins que ce que dicte le modèle de la GRC, mais trois de plus que ce que prévoyait le budget de l'ECT. Le détachement s'est retrouvé avec moins d'agents de la paix pour s'acquitter de ses autres responsabilités au chapitre des services de police.

Cas 2. Un détachement de la GRC avait six agents de la paix qui consacraient, selon eux, près de la moitié de leurs efforts à servir une réserve qui comptait moins de 400 personnes. SPPCC, la province et la Première nation ont négocié une ECT en décembre 2003. Forte de l'expérience acquise dans le cas 1, la GRC a recommandé que quatre agents de la paix se consacrent à la collectivité et elle n'a pas accepté d'offrir un contingent de plus petite taille. Le coût de la proposition a dépassé le montant que les partenaires financiers étaient prêts à payer, avec le résultat qu'il n'y a pas eu d'ECT pour cette collectivité.

1.86 L'élaboration des ententes communautaires tripartites (ECT) a eu un effet direct sur la capacité de la GRC à s'acquitter des engagements pris en vertu des ententes sur les services de police provinciaux. Lorsque les ECT sont établies, les postes de services provinciaux sont souvent convertis en postes des services ECT. Au cours des cinq dernières années, les provinces ont éliminé 36 postes de services provinciaux et créé 58 nouveaux postes de services ECT. Convertir des postes pour accommoder des ECT a diminué le nombre des agents de la paix disponibles dans les détachements locaux pour s'occuper des incidents dans les secteurs avoisinants.

1.87 Recommandation. Sécurité publique et Protection civile Canada devrait inclure de façon officielle la GRC dans la négociation ou le renouvellement des ententes communautaires tripartites. Avant de s'engager, la GRC devrait indiquer dans quelle mesure elle peut répondre aux priorités des collectivités avec les ressources proposées.

Réponse du Ministère. Nous sommes d'accord. Les nouvelles ententes en matière de services tiendront compte de cette recommandation. Comme les ententes seront signées par le chef de détachement, la GRC pourra pleinement participer au processus et donner des conseils sur la façon dont elle peut donner suite aux priorités communautaires.

Sécurité publique et Protection civile Canada ne surveille pas la mise en œuvre des contrats

1.88 Nous nous attendions à ce que SPPCC, signataire des ententes et ministère responsable de la Politique sur la police des Premières nations pour le gouvernement fédéral, surveille la mesure dans laquelle les ententes sont mises en œuvre. Nous avons plutôt constaté qu'il se concentre surtout à établir les nouvelles ententes et à renégocier les ententes existantes, consacrant ainsi peu de temps à surveiller la mise en œuvre des ententes existantes ou à adapter les ententes aux besoins spécifiques des collectivités.

1.89 Au moment de notre vérification, SPPCC effectuait une évaluation de programme de sa Politique sur la police des Premières nations. La GRC évaluait également l'efficacité de son programme de services de police pour les collectivités autochtones. Nous signalons cependant qu'il n'y a aucune surveillance continue du rendement de la GRC dans l'exécution des engagements prévus dans les ECT.

1.90 Recommandation. Sécurité publique et Protection civile Canada devrait surveiller la prestation par la GRC des services de police prévus dans les ententes communautaires tripartites, pour s'assurer que les engagements sont remplis.

Réponse de Sécurité publique et Protection civile Canada. Nous sommes d'accord. Le Ministère élabore un mécanisme de contrôle qui sera entièrement mis en œuvre en 2006–2007, de même que les ententes en matière de service et les plans communautaires de la GRC. Dès le départ, le nouveau processus exigera que chaque gestionnaire régional effectue une visite dans toutes les collectivités avec lesquelles le Ministère a conclu une entente en matière de services.

Incertitude relative à l'applicabilité de la Politique sur la police des Premières nations au nord du 60e parallèle

1.91 Une certaine confusion régnait récemment au sujet de l'applicabilité de la Politique sur la police des Premières nations dans les trois territoires du Nord. La Politique devait être mise en place au moyen d'ententes tripartites et appliquée de façon uniforme dans toutes les provinces et les territoires. Elle devait s'appliquer à toutes les réserves indiennes, à certaines collectivités indiennes vivant sur des terres publiques et aux collectivités inuites. Il y a de nombreuses collectivités autochtones dans le Nord desservies par 20 postes de la GRC financés en partie par le programme des services de police pour les collectivités autochtones de SPPCC. Le Ministère a aussi élaboré une entente-cadre pour les ententes communautaires tripartites avec le Yukon et il a établi une entente communautaire tripartite à Laird River.

1.92 En 2003, SPPCC a informé par écrit les gouvernements territoriaux qu'il n'avait ni le mandat ni le budget pour poursuivre les ententes prises en vertu de la PPPN dans les territoires. Depuis lors, il n'y a eu aucun autre poste désigné dans les territoires et l'engagement du gouvernement fédéral en regard des services de police pour les collectivités autochtones dans le Nord n'est pas clair.

1.93 Recommandation. Sécurité publique et Protection civile Canada devrait préciser sa politique et ses responsabilités pour les services de police pour les collectivités autochtones dans le Nord. Ce ministère devrait notamment faire savoir si la Politique sur la police des Premières nations et les ententes communautaires tripartites s'appliquent aux territoires.

Réponse de Sécurité publique et Protection civile Canada. Nous sommes d'accord. En juin 2005, les sous-ministres fédéraux/provinciaux/territoriaux (FPT) ont approuvé la création d'un groupe de travail qui relève du Comité FPT des sous-ministres adjoints sur les questions relatives aux services de police et qui examinera l'efficacité et la viabilité à long terme de la Politique sur la police des Premières nations. Dans le cadre de son mandat, le groupe de travail étudiera les services de police dans les Territoires, y compris les liens avec l'autonomie gouvernementale. Le groupe de travail devrait terminer ses travaux et présenter son rapport final au plus tard au printemps 2007. Le Ministère sera alors davantage en mesure de prendre une décision au sujet de l'expansion du programme dans les territoires.

Conclusion

1.94 Nous avons constaté que la GRC discute des priorités de ses services de police avec les provinces, les territoires et les municipalités, bien que ces discussions ne conduisent que rarement à des ententes officielles. La GRC n'établit pas, de façon systématique, de priorités avec les petites collectivités et les collectivités des Premières nations pas plus qu'elle n'évalue et ne rend compte de son rendement en regard des priorités établies de concert avec ses clients parties aux contrats de services de police.

1.95 Nous avons également constaté que même si la GRC s'acquitte de ses obligations contractuelles lui imposant de doter le nombre requis de postes d'agents de la paix, elle n'a pas examiné les répercussions des absences de courte et de longue durée pour cause de maladie, de blessure ou de congé parental. La GRC n'a pas fait assez de recherches pour évaluer les avantages potentiels et les contraintes d'autres stratégies d'embauche. Les lacunes au niveau de la formation, de la qualification et de l'accréditation pourraient avoir des incidences sur la santé et la sécurité des agents de la paix et des collectivités.

1.96 La GRC s'assure de manière raisonnable que ses pratiques de facturation sont fiables. Même s'il y a peu de contestations, nous avons constaté un manque de cohérence dans les pratiques de facturation entre les régions. Nous avons également constaté que la GRC a pratiquement rempli toutes ses obligations en ce qui regarde la dotation des postes des services de police à contrat, mais qu'elle y est arrivée au détriment de la dotation de postes d'agents fédéraux.

1.97 La GRC n'a pas respecté les engagements contractuels de base des ententes communautaires tripartites et Sécurité publique et Protection civile Canada n'a pas évalué le rendement de la GRC pour s'assurer que les ententes communautaires tripartites sont mises en œuvre comme il est prévu. De plus, telles qu'elles sont conçues, les ECT diminuent la capacité de la GRC de respecter ses autres ententes de services de police à contrat.

À propos de la vérification

Objectifs

Les objectifs de notre vérification étaient de déterminer si :

- la GRC évalue son rendement en regard de ses obligations contractuelles pour les services de police telles qu'elles sont précisées dans les ententes sur les services de police provinciaux;
- la GRC forme et déploie ses effectifs pour les services de police à contrat avec un juste souci d'efficience et de respect de ses obligations contractuelles;
- la GRC s'assure que tous les services de police à contrat qu'elle fournit à ses clients leur sont facturés en conformité avec les obligations précisées dans les contrats et qu'elle a un processus pour résoudre les différends qui peuvent survenir au sujet des services et de la facturation;
- Sécurité publique et Protection civile Canada a l'assurance raisonnable que la GRC respecte ses engagements de fournir des services de police sur les réserves en conformité avec la Politique sur la police des Premières nations (PPPN), les accords cadres provinciaux et les ententes communautaires tripartites qui s'appliquent.

Étendue et méthode

Nous avons examiné la prestation des services de police par le gouvernement fédéral aux provinces, aux territoires et aux municipalités en vertu des ententes sur les services de police provinciaux et d'autres ententes connexes. Nous avons également examiné la prestation des services prévus aux ententes du programme de services de police des Premières nations, du gouvernement fédéral.

Nous avons vérifié Sécurité publique et Protection civile Canada (SPPCC) et la Gendarmerie royale du Canada et demandé des renseignements complémentaires à d'autres ministères au besoin. Nous avons mené des entrevues, examiné des dossiers et analysé des données à la Direction générale de la GRC et de SPPCC à Ottawa. Nous avons mené des entrevues, examiné des dossiers et des documents dans toutes les divisions et les 53 détachements assurant des responsabilités relativement aux services de police à contrat. Nous avons sélectionné un groupe de détachements de diverses tailles dans les milieux urbains, ruraux et isolés, incluant ceux qui desservent les Autochtones, afin d'examiner un échantillon valable des administrations contractantes et une variété de problèmes liés aux services de police. Nous avons consulté des représentants des gouvernements provinciaux, territoriaux et des administrations municipales, ainsi que les conseils de bande des Premières nations, clients de la GRC.

Bien que le présent chapitre aborde la formation et la sécurité en général, nous n'avons pas vérifié les incidents particuliers qui font présentement l'objet d'une enquête de la part de la GRC ou d'autres organismes et nous ne formulons aucun commentaire à leur sujet.

Critères

Nous nous attendions à ce que :

- la GRC ait établi des attentes en matière de rendement, y compris des mesures de l'efficience et de l'efficacité, qu'elle ait fait un suivi des résultats et les ait comparés aux attentes de rendement et qu'elle en ait rendu compte d'une façon qui respecte ses normes de service et ses obligations contractuelles;
- la GRC ait évalué ses besoins en ressources humaines et fourni un nombre suffisant d'employés dûment formés pour respecter ses normes de service et ses obligations contractuelles;
- la GRC ait étudié et mis en place des stratégies de rechange en matière de ressources pour être en mesure d'offrir des services de police rentables;
- la GRC ait évalué ses besoins de formation et soit capable de fournir un nombre adéquat d'employés dûment formés pour respecter ses normes de service et ses obligations contractuelles;
- la GRC ait suffisamment de pièces justificatives et d'analyses pour appuyer le calcul des montants à facturer aux provinces en conformité avec les ententes sur les services de police provinciaux;
- la GRC résolve rapidement les désaccords au sujet des montants facturés;
- la GRC facture aux provinces seulement les ressources affectées et utilisées pour les services de police à contrat en conformité avec les ESPP;
- la GRC facture aux provinces leur part des coûts d'administration et que tout changement à la structure organisationnelle ait été convenu avec la province en conformité avec les ESPP;
- la GRC offre des services de police qui respectent les exigences des ententes communautaires tripartites;
- Sécurité publique et Protection civile Canada recueille et analyse les données pertinentes lui permettant de vérifier si la GRC s'acquitte des obligations contractuelles précisées dans les ECT.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Hugh McRoberts
Directeur principal : Gordon Stock
Directeur chef : Frank Barrett
Directeurs : Renée Pichard, Don Smith, Jocelyne Therrien

Darren Canning
Martin Dinan
Alexis Dusonchet
Dawn-Alee Fowler
Sami Hannoush
Kathryn Kyle
Steven Mariani
Shereen Sadek

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre la Direction des communications en composant le (613) 995-3708 ou le 1 888 761-5953 (sans frais).

Annexe Tableau des recommandations

Les recommandations formulées au chapitre 1 sont présentées ici sous forme de tableau. Le numéro du paragraphe où se trouve la recommandation apparaît en début de ligne. Les chiffres entre parenthèses correspondent au numéro des paragraphes où le sujet de la recommandation est abordé.

Recommandation	Réponse de la GRC et du Ministère
Établissement des priorités, et mesure et compte rendu du rendement	
1.26 La GRC devrait, en consultation avec la province ou le territoire concerné, établir des plans communautaires avec les représentants du milieu qu'elle dessert, où seraient consignés les attentes de la collectivité en termes de rendement et les engagements de la GRC, leurs priorités mutuelles, la façon d'évaluer les progrès et les mesures à prendre si les attentes ne sont pas réalisées. **(1.16-1.25)**	Nous sommes d'accord. La Gendarmerie royale du Canada (GRC) reconnaît l'importance des plans communautaires étant donné qu'ils favorisent la communication continue entre la GRC et la collectivité au sujet des services de police et des attentes de la collectivité à cet égard. Selon l'Entente de prestation de services policiers, la police contractuelle d'un territoire est responsable de l'établissement de priorités en matière de service de police et, par conséquent, les services de police des territoires devront être consultés. La recommandation de mettre en œuvre des plans communautaires sera discutée avec les autorités contractantes lors des réunions du Comité consultatif des contrats qui auront lieu en février et en juin 2006.
1.27 La GRC devrait suivre de près les progrès accomplis par rapport aux attentes de rendement convenues et en rendre compte aux clients de façon régulière. **(1.16-125)**	Nous sommes d'accord. Conformément à l'article 4.2 de l'Entente sur les services de police provinciaux (ESPP), la GRC est tenue de rencontrer régulièrement les représentants de l'administration provinciale afin de discuter de diverses questions qui se rapportent à la prestation de services de police, y compris les résultats. Les plans communautaires auxquels on fait référence à la recommandation 1.26 comprennent un mécanisme qui permet de suivre les attentes en matière de rendement et de faire des comptes rendus aux collectivités. Conformément à l'ESPP, ce point sera discuté avec les autorités contractantes des territoires lors des réunions du Comité consultatif des contrats qui auront lieu en février et en juin 2006.

Annexe Tableau des recommandations

Les recommandations formulées au chapitre 1 sont présentées ici sous forme de tableau. Le numéro du paragraphe où se trouve la recommandation apparaît en début de ligne. Les chiffres entre parenthèses correspondent au numéro des paragraphes où le sujet de la recommandation est abordé.

Recommandation	Réponse de la GRC et du Ministère
Établissement des priorités, et mesure et compte rendu du rendement	
1.26 La GRC devrait, en consultation avec la province ou le territoire concerné, établir des plans communautaires avec les représentants du milieu qu'elle dessert, où seraient consignés les attentes de la collectivité en termes de rendement et les engagements de la GRC, leurs priorités mutuelles, la façon d'évaluer les progrès et les mesures à prendre si les attentes ne sont pas réalisées. (1.16-1.25)	Nous sommes d'accord. La Gendarmerie royale du Canada (GRC) reconnaît l'importance des plans communautaires étant donné qu'ils favorisent la communication continue entre la GRC et la collectivité au sujet des services de police et des attentes de la collectivité à cet égard. Selon l'Entente de prestation de services policiers, la police contractuelle d'un territoire est responsable de l'établissement de priorités en matière de service de police et, par conséquent, les services de police des territoires devront être consultés. La recommandation de mettre en œuvre des plans communautaires sera discutée avec les autorités contractantes lors des réunions du Comité consultatif des contrats qui auront lieu en février et en juin 2006.
1.27 La GRC devrait suivre de près les progrès accomplis par rapport aux attentes de rendement convenues et en rendre compte aux clients de façon régulière. (1.16-125)	Nous sommes d'accord. Conformément à l'article 4.2 de l'Entente sur les services de police provinciaux (ESPP), la GRC est tenue de rencontrer régulièrement les représentants de l'administration provinciale afin de discuter de diverses questions qui se rapportent à la prestation de services de police, y compris les résultats. Les plans communautaires auxquels on fait référence à la recommandation 1.26 comprennent un mécanisme qui permet de suivre les attentes en matière de rendement et de faire des comptes rendus aux collectivités. Conformément à l'ESPP, ce point sera discuté avec les autorités contractantes des territoires lors des réunions du Comité consultatif des contrats qui auront lieu en février et en juin 2006.

Recommandation	Réponse de la GRC et du Ministère
Gestion des ressources humaines	
1.34 La GRC devrait, en consultation avec chaque province (ou territoire), définir clairement une norme minimale pour les services de police, comme le prévoit chaque entente sur les services de police provinciaux. **(1.31-1.33)**	Nous sommes d'accord. La GRC définit la « norme minimale » comme le nombre minimal de ressources nécessaires pour fournir des services de police dans un territoire contractuel. Chaque année, les autorités contractantes des territoires et la GRC se consultent afin de déterminer le niveau de service de police. Dans le cas où l'autorité contractante d'un territoire manifeste le souhait de réduire le niveau de service de police à un niveau que la GRC juge inférieur à un niveau acceptable et sécuritaire, on établit la « norme minimale » à l'aide des variables déterminées dans l'*Entente sur les services de police provinciaux — Procédure d'interprétation et d'administration*. Selon l'Entente sur les services de police, ce sujet touche les autorités contractantes des territoires. On les consultera à cet égard lors des discussions du Comité consultatif des contrats qui auront lieu en février et en juin 2006.
1.46 La GRC devrait, en consultation avec la province ou le territoire concerné, prendre des mesures pour s'assurer qu'elle est capable de remédier aux absences du personnel et au manque de ressources humaines. **(1.38-1.45)**	Nous sommes d'accord. La GRC s'efforce d'accroître sa capacité et ses installations de formation en vue de répondre à ses besoins nouveaux et existants en matière de ressources humaines. De plus, nous étudions des possibilités d'augmenter le recrutement latéral et l'utilisation élargie du Programme des réservistes. La consultation avec les provinces et les territoires est particulièrement essentielle pendant le processus de mise à jour annuelle des niveaux de référence (MJANR) au moyen duquel on précise mieux les besoins en matière de ressources, ce qui permet de prévoir les besoins et les ressources. Afin d'être sûr de posséder des renseignements précis et opportuns sur les ressources humaines, nous examinons actuellement nos systèmes de gestion de l'information en vue d'améliorer la collecte des données sur les activités afin d'obtenir des relevés plus exacts des absences de courte durée et de longue durée.
1.53 La GRC devrait prendre des mesures immédiates pour se conformer aux dispositions de la Partie II du *Code canadien du travail*. **(1.47-1.52)**	Nous sommes d'accord. Nous déployons actuellement des efforts afin de mettre à jour notre système national sur la gestion de l'information en matière de ressources humaines, de manière à fournir un portrait plus précis de notre situation en vue d'améliorer nos mécanismes de conformité. Par ailleurs, les lacunes décelées en ce qui concerne la formation des employés et des superviseurs, en vertu du *Code canadien du travail* font l'objet d'un examen.

Recommandation	Réponse de la GRC et du Ministère
1.55 La GRC devrait s'assurer que les cadets nouvellement diplômés puissent tous bénéficier, comme il est prévu, du programme de formation pratique dans son entier. **(1.54)**	Nous sommes d'accord. La GRC a nommé un coordonnateur national du Programme de formation pratique afin de gérer et de mettre en œuvre un Programme de formation pratique moderne sur une période de six mois. Le processus, qui permet de jumeler un cadet nouvellement diplômé avec un membre qui a terminé avec succès le cours de formation pratique, constituera une condition préalable dans la politique révisée dont la mise en œuvre aura lieu au cours du prochain exercice.
1.59 La GRC devrait s'assurer que tous les agents de la paix ont en temps opportun suivi les programmes de requalification et de renouvellement d'accréditation dans leurs secteurs de formation obligatoire. **(1.56-1.58)**	Nous sommes d'accord. La GRC reconnaît l'importance de disposer d'une main-d'œuvre dûment formée et prend actuellement des mesures afin de combler les lacunes en matière de formation et de collecte de données. Conformément à la Partie II du *Code canadien du travail*, le Comité stratégique national sur l'hygiène professionnelle et la sécurité au travail de la GRC continue de suivre de près les progrès en ce qui a trait à la formation et veille à ce qu'elle soit conforme.
Facturation des services	
1.65 La GRC devrait s'assurer que les formules de facturation présentées dans les ententes sur les services de police à contrat sont interprétées de manière uniforme pour tous les clients. **(1.60-1.64)**	Nous sommes d'accord. La GRC s'assurera que toutes les formules de facturation sont utilisées uniformément pour tous les clients conformément aux ententes sur les services de police.
1.68 La GRC et Sécurité publique et Protection civile Canada devraient élaborer ensemble un processus officiel de résolution des différends pour le gouvernement fédéral afin de s'assurer que les questions litigieuses sont réglées au fur et à mesure qu'elles se présentent. **(1.66-1.67)**	Nous sommes d'accord. Bien que l'article 16 des ententes sur les services de police prévoie un mécanisme formel pour résoudre les différends entre le gouvernement fédéral et les autorités contractantes, la GRC et Sécurité publique et Protection civile Canada s'efforceront, au cours des prochains mois, d'élaborer pour le gouvernement fédéral un processus officiel de règlement des différends qui permettra de traiter des questions fédérales qui seront soulevées.
1.76 La GRC devrait trouver le moyen d'utiliser un financement, une évaluation et un compte rendu distincts pour ses activités de services de police à contrat afin d'éviter que ses autres activités ne subissent les contrecoups des changements dans les coûts des services de police à contrat. **(1.71-1.75)**	Nous sommes d'accord. La GRC, en consultation avec le Secrétariat du Conseil du Trésor, étudie toutes les options viables afin de séparer de façon distincte les services de police à contrat des autres activités de programme de la GRC.

Recommandation	Réponse de la GRC et du Ministère
Services de police pour les Autochtones	
1.84 Sécurité publique et Protection civile Canada devrait tenir compte des priorités des collectivités autochtones lorsqu'il établit ses contrats pour les services de police offerts à ces collectivités et il devrait s'assurer que ses engagements sont réalistes pour la GRC. Cette dernière, devrait aussi établir des plans communautaires propres aux Autochtones, comme il est demandé dans la recommandation formulée au paragraphe 1.26. **(1.80-1.83)**	Nous sommes d'accord. Les Premières nations ont déjà eu l'occasion de s'exprimer sur les besoins particuliers de leurs collectivités et, à compter de l'exercice 2006–2007, ceux-ci devraient être inclus dans toutes les nouvelles ententes communautaires tripartites (ECT) ainsi que dans les ECT qui seront renouvelées. De plus, dans le cadre de l'évaluation globale de ses programmes, le Ministère est en train d'examiner le Programme des agents de police des bandes et le Programme des gendarmes communautaires autochtones, lesquels permettront de fournir des solutions additionnelles en vue de répondre aux besoins particuliers des collectivités. Une décision au sujet de ces programmes sera prise d'ici janvier 2007. Quant à la recommandation selon laquelle la GRC doit mettre en œuvre des plans communautaires, cette question sera discutée avec les administrations contractantes aux réunions du Comité consultatif sur les contrats en février et en juin 2006.
1.87 Sécurité publique et Protection civile Canada devrait inclure de façon officielle la GRC dans la négociation ou le renouvellement des ententes communautaires tripartites. Avant de s'engager, la GRC devrait indiquer dans quelle mesure elle peut répondre aux priorités des collectivités avec les ressources proposées. **(1.85-1.86)**	Nous sommes d'accord. Les nouvelles ententes en matière de services tiendront compte de cette recommandation. Comme les ententes seront signées par le chef de détachement, la GRC pourra pleinement participer au processus et donner des conseils sur la façon dont elle peut donner suite aux priorités communautaires.
1.90 Sécurité publique et Protection civile Canada devrait surveiller la prestation par la GRC des services de police prévus dans les ententes communautaires tripartites, pour s'assurer que les engagements sont remplis. **(1.88-1.89)**	Nous sommes d'accord. Le Ministère élabore un mécanisme de contrôle qui sera entièrement mis en œuvre en 2006–2007, de même que les ententes en matière de service et les plans communautaires de la GRC. Dès le départ, le nouveau processus exigera que chaque gestionnaire régional effectue une visite dans toutes les collectivités avec lesquelles le Ministère a conclu une entente en matière de services.

Recommandation	Réponse de la GRC et du Ministère
1.93 Sécurité publique et Protection civile Canada devrait préciser sa politique et ses responsabilités pour les services de police pour les collectivités autochtones dans le Nord. Ce ministère devrait notamment faire savoir si la Politique sur la police des Premières nations et les ententes communautaires tripartites s'appliquent aux territoires. **(1.91-1.92)**	Nous sommes d'accord. En juin 2005, les sous-ministres fédéraux/provinciaux/territoriaux (FPT) ont approuvé la création d'un groupe de travail qui relève du Comité FPT des sous-ministres adjoints sur les questions relatives aux services de police et qui examinera l'efficacité et la viabilité à long terme de la Politique sur la police des Premières nations. Dans le cadre de son mandat, le groupe de travail étudiera les services de police dans les Territoires, y compris les liens avec l'autonomie gouvernementale. Le groupe de travail devrait terminer ses travaux et présenter son rapport final au plus tard au printemps 2007. Le Ministère sera alors davantage en mesure de prendre une décision au sujet de l'expansion du programme dans les territoires.

Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes — Novembre 2005

Table des matières principale

Questions d'une importance particulière — 2005
Points saillants — Chapitres 1 à 8

Chapitre 1 Gendarmerie royale du Canada — Les services de police à contrat

Chapitre 2 La qualité et la communication des résultats des sondages

Chapitre 3 Agence du revenu du Canada — La vérification des déclarations de revenus des particuliers et des fiducies

Chapitre 4 La gestion des initiatives horizontales

Chapitre 5 Le soutien accordé aux industries culturelles

Chapitre 6 Élections Canada — L'administration du processus électoral fédéral

Chapitre 7 Affaires indiennes et du Nord Canada — Le respect des obligations relatives aux droits fonciers issus de traités

Chapitre 8 Autres observations de vérification

Annexes

2005

Rapport de la

vérificatrice générale du Canada

à la Chambre des communes

NOVEMBRE

Chapitre 2
La qualité et la communication
des résultats des sondages

Bureau du vérificateur général du Canada

Le Rapport de novembre 2005 de la vérificatrice générale du Canada comporte des questions d'une importance particulière, les points saillants, huit chapitres ainsi que des annexes. La table des matières principale se trouve à la fin du présent document.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également diffusé sur notre site Web à l'adresse www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au :

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : (613) 952-0213, poste 5000, ou 1 888 761-5953
Télécopieur : (613) 943-5485
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada 2005
N° de catalogue FA1-2005/2-2F
ISBN 0-662-70544-0

Chapitre

2

La qualité et la communication des résultats des sondages

Tous les travaux de vérification dont traite le présent chapitre ont été menés conformément aux normes pour les missions de certification établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Même si le Bureau a adopté ces normes comme exigences minimales pour ses vérifications, il s'appuie également sur les normes et pratiques d'autres disciplines.

Table des matières

Points saillants 1

Introduction 3

L'importance des sondages pour la gestion et la communication des résultats des programmes 3

Il existe des normes de qualité pour les sondages 3

Les sondages d'opinion publique commandés par le gouvernement fédéral 4

Objet de la vérification 6

Observations et recommandations 7

Information sur la qualité des sondages 7

Les parlementaires ne peuvent déterminer la qualité des sondages 7

Qualité des sondages d'opinion publique 10

La qualité des sondages est préoccupante 10

Leadership en matière de qualité des sondages d'opinion publique 14

Le leadership à l'échelle gouvernementale en matière de qualité des sondages d'opinion publique est limité 14

Importance antérieure d'un leadership à l'échelle gouvernementale en matière de qualité des sondages d'opinion publique 15

Le Conseil du Trésor a défini un rôle de leadership à l'échelle du gouvernement quant à l'assurance de la qualité des sondages d'opinion publique 16

La Direction de la recherche sur l'opinion publique a interprété son rôle de façon restreinte 17

Le rôle de leadership à l'échelle gouvernementale en matière de qualité des sondages d'opinion publique n'est pas bien rempli 19

Les conseils de la Direction de la recherche sur l'opinion publique en matière de qualité des sondages ne sont pas officiels 20

Absence d'information complète sur les sondages d'opinion publique dans les rapports finals 24

Conclusion 26

À propos de la vérification 27

Annexe

Tableau des recommandations 30

La qualité et la communication des résultats des sondages

Points saillants

Objet

Nous avons examiné la présentation des résultats de sondages dans tous les rapports ministériels sur le rendement de 2003-2004. Nous nous sommes aussi penchés sur deux des plus importants indicateurs de la qualité des sondages menés par des entreprises de recherche du secteur privé pour le compte de ministères et d'organismes fédéraux au cours de la même période. Nous avons surtout cherché à déterminer si le gouvernement fédéral exerce un leadership en matière de qualité des sondages de manière que les ministères et organismes puissent produire des sondages dont la qualité est conforme à l'utilisation prévue. Nous nous sommes en outre demandé si le leadership exercé à l'échelle gouvernementale contribue à assurer un niveau constant de qualité élevée des sondages dans l'ensemble du secteur public. Nous avons examiné les rôles particuliers que jouent le Secrétariat du Conseil du Trésor et la Direction de la recherche sur l'opinion publique, au sein de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada. Nous nous sommes penchés sur les sondages de Statistique Canada uniquement à des fins de comparaison, et non dans le cadre de la vérification.

Pertinence

Le gouvernement peut utiliser l'information recueillie à l'aide de sondages à des fins variées, notamment pour comprendre les opinions des Canadiens sur ses priorités et ses politiques, améliorer la gestion des ministères et des organismes et en surveiller le rendement.

Pour que l'information issue des sondages soit crédible et utile aux parlementaires, aux gestionnaires du gouvernement et aux Canadiens, elle doit être de bonne qualité, surtout si elle porte sur le rendement des programmes gouvernementaux. Les sous-ministres et les administrateurs généraux doivent pouvoir compter sur la qualité de toutes les données de sondages que renferment leurs rapports ministériels sur le rendement. Il en est ainsi parce qu'ils signent des déclarations officielles témoignant que les rapports ont été préparés conformément à certains principes visant à assurer au lecteur, entre autres, que l'information contenue dans les rapports est exacte et que les lacunes et les limites des données sont bien indiquées. Des résultats de sondages de qualité médiocre présentés dans les rapports sur le rendement pourraient donner une image trompeuse du rendement des

programmes. De surcroît, les décisions du gouvernement pourraient être fondées sur des données de sondages inexactes.

Le coût des sondages d'opinion publique commandés par le gouvernement fédéral peut être relativement peu élevé (entre 11 et 15 millions de dollars par année); par contre celui des programmes visés est de l'ordre de plusieurs milliards de dollars. La progression du nombre des sondages au cours des dernières années montre à quel point il importe d'en assurer la qualité. Les Canadiens, et spécialement ceux qui participent aux sondages du gouvernement fédéral, doivent être convaincus que la qualité de ces sondages permet l'utilisation qu'on prévoit en faire.

Constatations

- Les rapports ministériels sur le rendement de 2003-2004 ne donnent pas suffisamment d'information sur la qualité et les limites des résultats de sondages. Sans une telle information, le lecteur ne peut juger de la fiabilité des données.
- Deux indicateurs importants de la qualité des sondages d'opinion publique, à savoir la couverture de la population et les taux de réponse, soulèvent des questions quant à la qualité des sondages commandés par les ministères et les organismes en 2003-2004. Ces questions laissent entrevoir des problèmes possibles qui nous préoccupent.
- Chaque ministère et organisme est responsable de la qualité des sondages effectués pour son propre compte. Cela dit, les politiques du Conseil du Trésor attribuent à la Direction de la recherche sur l'opinion publique toute une gamme de responsabilités entourant la qualité des sondages qui sont donnés à contrat par le gouvernement fédéral. La Direction n'assume pas de façon satisfaisante des éléments clés de ces responsabilités, qui contribueraient à la qualité des sondages.

Réaction du Ministère et du Secrétariat du Conseil du Trésor. De façon générale, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada et le Secrétariat du Conseil du Trésor sont d'accord avec nos recommandations. Leurs réponses respectives sont incluses tout au long du chapitre.

Introduction

L'importance des sondages pour la gestion et la communication des résultats des programmes

2.1 Le gouvernement fédéral a, au cours des dernières décennies, invité de plus en plus souvent les Canadiens à participer à nombre de sondages de toutes sortes. Par ces sondages, tel le recensement, il recueille sur leur compte des renseignements précieux qui lui sont nécessaires pour bien gérer ses programmes. Le secteur privé fait aussi des études de marché et sonde les médias et les électeurs. La hausse récente du nombre de sondages peut avoir alourdi le fardeau du répondant et contribué au recul des taux de réponse. De telles tendances soulèvent des questions quant à la qualité de ces sondages.

2.2 Le gouvernement fédéral peut utiliser à des fins diverses l'information recueillie au moyen des sondages, par exemple pour comprendre les opinions des Canadiens sur ses priorités et ses politiques ainsi que pour améliorer la gestion des ministères et organismes et surveiller leur rendement. Si la qualité des sondages n'est pas connue ou si elle est discutable, par exemple si elle donne des résultats qui ne reflètent peut-être pas fidèlement les opinions des Canadiens, le gouvernement risque alors de gérer en s'appuyant sur une information trompeuse.

2.3 Les rapports sur le rendement présentés annuellement constituent, pour les ministères et organismes, le principal moyen de communiquer au Parlement de l'information sur leur rendement. Ils fournissent souvent des renseignements tirés de sources diverses, dont des sondages de Statistique Canada, d'autres donnés à contrat et des sondages ministériels internes. Certains de ces sondages visent à connaître le niveau de rendement d'un ministère ou d'un organisme. Pour que les parlementaires puissent se fier à l'information trouvée dans les rapports ministériels sur le rendement, il importe que les données des sondages soient de qualité suffisante. Or, si les résultats de sondages présentés dans les rapports sur le rendement des ministères ne sont pas exacts, ceux-ci risquent d'induire le Parlement en erreur quant au rendement de leurs programmes.

Il existe des normes de qualité pour les sondages

2.4 Des normes nationales et internationales ont été élaborées au sujet de la tenue des sondages et des rapports de résultats destinés aux clients. Il est généralement admis que les normes de qualité suivies au Canada par Statistique Canada sont élevées. Cet organisme applique

ces normes aux sondages financés à même son propre budget ainsi qu'aux services fournis aux autres ministères fédéraux contre remboursement des coûts. Les sondages menés par les autres ministères et organismes fédéraux ne sont pas assujettis aux normes de Statistique Canada, mais la qualité de ses travaux peut leur servir d'exemple. L'industrie des études de marché a aussi conçu des normes pour la recherche par sondage.

2.5 À l'extérieur du Canada, l'Organisation internationale de normalisation a récemment élaboré des lignes directrices sur la qualité des sondages et la communication des résultats. Aux États-Unis, l'Office of Management and Budget a récemment demandé à un comité d'experts en sondages de recommander, à l'égard de diverses questions concernant la qualité des sondages, des normes qui s'appliqueraient à tous les départements du gouvernement américain qui recueillent de l'information auprès du public. Ces normes, entre autres, peuvent servir de point de départ pour analyser et déterminer la qualité globale des divers sondages à la lumière de l'utilisation qu'on prévoit en faire.

Les sondages d'opinion publique commandés par le gouvernement fédéral

2.6 Les sondages d'opinion publique et les autres formes de recherche sur l'opinion publique donnés à contrat au secteur privé par le gouvernement fédéral ont fait un bond de 300 p. 100 en neuf ans; on en comptait près de 600 en 2003-2004. Le coût des travaux de recherche sur l'opinion publique donnés à contrat en 2003-2004, y compris la recherche quantitative et qualitative (par exemple, les groupes de discussion), s'élevait à 25,4 millions de dollars; de cette somme, entre 11 et 15 millions ont été affectés à 388 projets de recherche quantitative (c.-à-d. des sondages). Ces dépenses ne représentent peut-être pas une grosse tranche des budgets globaux des ministères et organismes, mais ceux-ci pourraient utiliser les données de sondages, et d'autres types d'information, pour prendre des décisions importantes concernant leurs programmes. Nous n'avons pas pu estimer le coût total des programmes ciblés par ces sondages, mais les renseignements que nous avons trouvés à ce sujet permettent de croire que les résultats des sondages donnés à contrat, qui ont été utilisés dans les rapports ministériels sur le rendement de 2003-2004, avaient trait à des programmes dont les budgets oscillaient entre 400 000 $ et 1,9 milliard de dollars. Le nombre de Canadiens qu'on invite chaque année à participer à des sondages d'opinion publique commandés par le gouvernement fédéral peut avoir dépassé un million par année, selon nos estimations.

2.7 Les sondages d'opinion publique commandés à des entreprises de recherche du secteur privé sont assujettis à l'examen de la Direction de la recherche sur l'opinion publique (DROP), maintenant rattachée à Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC). La Direction compte actuellement douze employés et dispose d'un budget annuel d'environ un million de dollars. Dans son Rapport annuel 2003-2004 intitulé « La recherche sur l'opinion publique au gouvernement du Canada », la Direction indique qu'elle a le mandat « de fournir un centre d'expertise en recherche sur l'opinion publique » qui contribue à assurer « la plus haute qualité de recherche possible » au gouvernement fédéral. Elle mentionne aussi que ses activités consistent à fournir des conseils, des guides méthodologiques et de l'information au milieu de la recherche gouvernementale ainsi qu'à exercer d'autres fonctions de coordination.

2.8 Selon la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor, la recherche sur l'opinion publique au gouvernement fédéral est « la collecte planifiée [...] des opinions, attitudes, perceptions, jugements, sentiments, idées, réactions ou avis ». L'information est recueillie à l'aide de méthodes quantitatives ou qualitatives auprès de personnes, d'entreprises, d'institutions ou d'autres entités.

2.9 Chaque ministère ou organisme est responsable de la qualité des sondages d'opinion publique qu'il commande et qu'il finance. S'il exige des sondages d'un niveau élevé de qualité dans ses contrats avec les entreprises et qu'il n'obtient pas un tel niveau, il peut alors en retenir le paiement. Selon les politiques du Conseil du Trésor, il incombe par ailleurs à la Direction de la recherche sur l'opinion publique d'examiner les méthodologies des projets de sondage, et de fournir des conseils à ce sujet, avant qu'ils soient soumis au service de TPSGC chargé d'élaborer le contrat pour le ministère désireux de commander le sondage. La Direction est également tenue de mettre son expertise en sondages à la disposition du service des contrats au cours du processus de recensement des entreprises de recherche du secteur privé qui sont capables de mener les sondages. Les ministères peuvent ensuite choisir, parmi les entreprises qui se qualifient, celles à qui attribuer les divers projets de sondage. Une fois la recherche terminée, ils doivent faire parvenir à la DROP une copie des rapports de recherche finals qui sont déposés à la bibliothèque du Parlement et à Bibliothèque et Archives Canada.

Objet de la vérification

2.10 Nos objectifs de vérification étaient les suivants :

- établir si, dans leurs rapports ministériels sur le rendement, les ministères et organismes fournissent suffisamment d'information sur la qualité des données de sondages pour démontrer qu'elles peuvent servir à rendre compte du rendement au Parlement;
- décrire certains éléments principaux de la qualité des sondages qui sont menés pour le compte des ministères et organismes fédéraux par des fournisseurs de recherche du secteur privé et examinés par la Direction de la recherche sur l'opinion publique;
- évaluer si le gouvernement fédéral exerce un leadership pour ce qui est d'assurer la qualité des sondages effectués par les ministères et les organismes.

2.11 Des 90 rapports ministériels sur le rendement de 2003-2004 que nous avons examinés, 64 contenaient de l'information provenant d'une variété de sondages. Dans ces 64 rapports, nous avons dénombré 209 mentions de sondages. Nous avons aussi examiné 49 des 388 sondages quantitatifs qui sont recensés dans une base de données de la DROP sur les sondages d'opinion publique donnés à contrat à des entreprises de recherche du secteur privé en 2003-2004. Ces 49 sondages comprenaient 16 sondages à valeur élevée et 33 autres choisis aléatoirement parmi le reste des sondages. Nous avons étudié le cadre stratégique qui régit la planification, la passation de contrats et la présentation des résultats de sondages ainsi que le fonctionnement de ce cadre dans la pratique. Nous avons aussi interrogé des employés de 10 des 17 ministères et organismes qui avaient commandé les sondages tirés de la base de données de la DROP.

2.12 En 2003-2004, la Direction de la recherche sur l'opinion publique faisait partie de Communication Canada. À la dissolution de ce dernier organisme, le 31 mars 2004, elle a été rattachée à TPSGC.

2.13 La section intitulée **À propos de la vérification**, à la fin du chapitre, fournit d'autres détails sur l'étendue et la méthode de vérification, y compris la méthode d'échantillonnage et les questions liées à la qualité.

Observations et recommandations

Information sur la qualité des sondages

Les parlementaires ne peuvent déterminer la qualité des sondages

2.14 Le *Guide de préparation — Rapports ministériels sur le rendement (2003-2004)*, du Secrétariat du Conseil du Trésor, vise à « donner aux parlementaires et à la population canadienne une information de première qualité sur les plans et les réalisations du gouvernement du Canada ». À cette fin, les rapports ministériels sur le rendement (RMR) devraient fournir des « renseignements clairs, complets, concis et crédibles sur le rendement financier et non financier des ministères ». Ceux-ci devraient expliquer « pourquoi le public peut faire confiance à la méthodologie et aux données utilisées pour prouver le bien-fondé du rendement ». Les rapports devraient « permettre au lecteur de prendre des décisions éclairées au sujet de la fiabilité des renseignements [fournis] sur le rendement ». Ces grands principes s'appliquent à toute l'information contenue dans les RMR, mais ils ne précisent pas suffisamment comment illustrer la qualité des données de sondages présentées dans les rapports.

2.15 Il reste que certains organismes ont établi des exigences explicites pour la communication de l'information sur les sondages dans les cas où des documents redditionnels, tels que les rapports ministériels sur le rendement, font état de résultats de sondages. L'American Association for Public Opinion Research (AAPOR), qui représente l'industrie de la recherche par sondages, a fixé des normes rigoureuses pour la communication d'un minimum de renseignements sur les sondages, entre autres sur leur qualité. Aux États-Unis, l'Office of Management and Budget a arrêté des normes pour les rapports « succincts », tels que les rapports sur le rendement des départements. Ces normes visent à assurer que les utilisateurs de données de sondages aient sur ceux-ci assez d'information pour pouvoir évaluer la qualité de ces données.

2.16 Étant donné que le Secrétariat du Conseil du Trésor a énoncé des principes généraux sur la communication de l'information et que les secteurs public et privé ont établi des normes sur la communication de l'information concernant la qualité des sondages dans les rapports, nous nous attendions à trouver dans les RMR de l'information de base sur les sondages, parallèlement aux données tirées de ceux-ci. Nous avons défini les principaux éléments de la qualité des données qui sont communs à ces normes et que l'on pourrait raisonnablement s'attendre à trouver dans un rapport ministériel sur le rendement. Afin de déterminer si les rapports déposés au Parlement communiquaient

convenablement de l'information de base sur la qualité des sondages, nous avons étudié les 90 rapports ministériels sur le rendement qui lui ont été présentés en 2003-2004. Dans 64 de ces rapports figuraient 209 mentions de sondages, dont certains avaient été coordonnés par la Direction de la recherche sur l'opinion publique, et d'autres provenaient de Statistique Canada et d'un éventail d'autres sources. La pièce 2.1 énumère ces éléments principaux, en explique la pertinence et fait état de ce que nous avons constaté dans les RMR de 2003-2004.

2.17 En général, nous avons constaté qu'aucune des 209 mentions ne contenait toute l'information décrite dans la pièce 2.1. Des indicateurs clés de la qualité des sondages en étaient souvent absents, en particulier les taux de réponse, la description des bases de sondage et les intervalles de confiance. Comme les rapports ministériels sur le rendement contenaient si peu d'information sur les méthodes de sondage ou sur la qualité des données produites, le lecteur n'a pas ce qu'il faut pour juger si les données sont suffisamment exactes pour les fins prévues du sondage. Dans ce contexte, les résultats de sondages sont principalement utilisés afin de satisfaire aux obligations redditionnelles des ministères envers le Parlement. Idéalement, l'information pourrait être exposée comme suit dans une note en bas de page ou en fin de texte :

> Les données présentées proviennent du [nom du sondage] mené par [nom de l'entreprise] pour le compte du [nom du ministère]. Un échantillon aléatoire stratifié non proportionnel de la population cible [taille de la population] a été sélectionné par composition téléphonique aléatoire. Le taux de réponse au sondage téléphonique a été de [xx p. 100], avec un échantillon final de [taille] et un intervalle de confiance par exemple [IC = 4,0 p. 100 @ 95 p. 100)]. Toutes les estimations ont été pondérées pour refléter la bonne répartition géographique. L'échantillon excluait les personnes de moins de [âge]. Les données ont été recueillies à partir du [date]. On peut consulter le texte du rapport final sur le site Web suivant [adresse].

2.18 Selon le *Guide de préparation — Rapports ministériels sur le rendement (2003-2004)*, les sous-ministres et les administrateurs généraux sont tenus de signer la Déclaration de la direction dans leurs rapports sur le rendement. Cette déclaration officielle indique que le rapport a été préparé suivant certains principes conçus pour assurer au lecteur, entre autres, que l'information contenue dans le rapport est exacte et que toute faiblesse ou limite est convenablement divulguée. Les sous-ministres et les administrateurs généraux doivent donc être

convaincus que les résultats de sondages sont d'une qualité assez bonne pour figurer dans les rapports sur le rendement et que le risque que cette information induise le Parlement en erreur est minime. Toutefois, à ce jour, le Guide n'indique pas aux gestionnaires comment soutenir les sous-ministres et les administrateurs généraux dans cette démarche.

Pièce 2.1 Principales données de sondage trouvées dans les rapports ministériels sur le rendement

Principales données	Pertinence	Pourcentage des 289 mentions
Nom du sondage	Le nom du sondage l'identifie et le distingue de sondages similaires ou antérieurs.	23 %
Taux de réponse	Le taux de réponse est un indicateur important de la qualité des données. Un taux de réponse faible augmente le risque de résultats biaisés.	12 %
Taille de l'échantillon	La taille de l'échantillon influe sur l'étendue possible de l'erreur d'échantillonnage attribuable au hasard. La petite taille des échantillons est plus susceptible d'entraîner des estimations erronées attribuables au hasard.	13 %
Intervalle de confiance (aussi appelé « précision »)	L'intervalle de confiance est directement lié à la taille de l'échantillon. Il indique la justesse des observations, mais il ne montre ni l'étendue, ni le sens du biais attribuable aux sources d'erreur non dues à l'échantillonnage, comme un faible taux de réponse.	1 %
Description de la population cible	La population cible est le groupe de personnes que l'échantillon est censé décrire.	91 %
Description de la base de sondage	La base de sondage décrit toute liste ou encore tout document ou instrument qui détermine les éléments de la population sondée et y donne accès. Si elle est comprise, elle fournit d'importants renseignements sur les lacunes possibles de la couverture du sondage.	12 %
Mention d'un rapport final	La mention d'un rapport final complet décrivant en détail les méthodes employées est importante pour que les utilisateurs puissent bien comprendre comment le sondage a été effectué et qu'ils puissent le reproduire afin de voir s'ils obtiennent des résultats semblables.	12 %
Date du sondage	La date du sondage peut avoir de l'importance pour l'interprétation des résultats. Les données peuvent être anachroniques si elles ont été recueillies il y a longtemps ou tout de suite après un événement significatif qui a influé temporairement sur les résultats.	78 %

2.19 Recommandation. Dans le document annuel du Secrétariat du Conseil du Trésor, intitulé *Guide de préparation — Rapports ministériels sur le rendement (2003-2004)*, les ministères et organismes devraient être invités à veiller à ce que :

- les mentions de données de sondages soient accompagnées d'une description de base de la méthode de sondage, des indicateurs clés de la qualité des données et des limites de celles-ci;

- cette information soit facilement accessible, dans des notes en bas de page ou en fin de texte;
- une information plus détaillée sur les méthodes soit rendue publique, de préférence par un lien Internet au rapport final de sondage.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor. Grâce à son guide de préparation des rapports ministériels sur le rendement, le Secrétariat du Conseil du Trésor encourage les ministères à expliquer dans leurs rapports les motifs pour lesquels le lecteur peut avoir confiance dans la méthode et les données utilisées pour justifier les rendements. Entre autres, des rapports de bonne qualité sur le rendement devraient être équilibrés, faciles à comprendre et ne pas comporter trop de détails techniques. Le Secrétariat reconnaît qu'une justification raisonnable des méthodes de sondage, présentée discrètement, peut améliorer la qualité d'un rapport public sur le rendement. Le Secrétariat abordera la présentation des méthodes de sondage dans les prochaines versions de son guide et il continuera à collaborer avec les ministères afin d'améliorer la qualité des rapports au Parlement.

Qualité des sondages d'opinion publique

La qualité des sondages est préoccupante

2.20 Outre la manière dont l'information sur la qualité des sondages est communiquée dans les rapports ministériels sur le rendement, la qualité même des sondages nous préoccupe aussi. Cette qualité revêt de l'importance non seulement pour les RMR, mais aussi pour d'autres fins auxquelles les ministères destinent les sondages. Voilà pourquoi les sondages d'opinion publique, commandés par les ministères et organismes et examinés par la Direction de la recherche sur l'opinion publique (DROP), ont retenu notre attention. (À partir de maintenant, toute référence aux sondages portera sur les sondages d'opinion publique qui sont commandés par les ministères et les organismes et qui peuvent être examinés par la Direction de la recherche sur l'opinion publique.)

2.21 Le gouvernement fédéral a adopté des normes de l'industrie qui s'appliquent aux sondages d'opinion publique coordonnés par la DROP, par exemple le besoin de faire un essai préliminaire des questions, mais il n'a pas établi de repères qui fourniraient des seuils de qualité minimale (par exemple, les sondages dont le taux de réponse est inférieur à un certain pourcentage seraient considérés comme étant de qualité médiocre). En revanche, aux États-Unis, l'Office of Management and Budget a demandé à un comité d'experts en sondage d'élaborer des normes pour tous les ministères fédéraux qui recueillent

de l'information auprès du public. Ces projets de normes et de lignes directrices pour les sondages statistiques fournissent des repères pour décrire la qualité des sondages.

2.22 La Direction reçoit les rapports finals de sondages des ministères qui les ont commandés. Nous avons examiné un échantillon de 49 dossiers de sondages de 2003-2004, prélevés dans une base de données de la DROP. Il s'agissait de 16 dossiers de sondages à valeur élevée et de 33 dossiers de sondages aléatoires, dont 45 dossiers contenaient des rapports finals de sondages. En ce qui touche la qualité des sondages, nous avons étudié deux indicateurs plus importants qui suscitent une inquiétude croissante au sein des milieux gouvernementaux et universitaires et dans le secteur privé, à savoir la couverture de la population et les taux de réponse. Ces indicateurs peuvent indiquer la possibilité de biais dans les résultats de sondages.

Base de sondage — toute liste ou tout document ou instrument qui détermine les éléments de la population sondée et y donne accès.

2.23 **Couverture de la population.** Lorsqu'une **base de sondage** exclut un segment de la population cible, il en découle un sous-dénombrement de celle-ci. Si ce segment exclu est relativement grand et a des opinions différentes des personnes qui ont répondu, les résultats du sondage pourraient être biaisés. Si la liste comprend des personnes qui ne font pas partie de la population cible, cela se traduit par un surdénombrement de la population. Ainsi, un sondage dont on tire des conclusions sur les attitudes des jeunes doit inclure tous les jeunes et exclure les adultes. De plus, la méthode de collecte des données de sondages peut avoir un effet sur la population observée. Par exemple, les sondages téléphoniques à composition aléatoire par ligne terrestre excluraient les ménages qui n'ont pas de téléphone conventionnel.

2.24 Le gouvernement fédéral n'a pas fixé de repères pour la couverture de la population. Par contre, dans les lignes directrices qu'il a proposées aux États-Unis, l'Office of Management and Budget recommande que les bases de sondage portent sur au moins 95 p. 100 de la population cible et qu'une évaluation de la possibilité de biais soit faite lorsque la couverture est inférieure à 85 p. 100. Nous nous attendions, à tout le moins, à ce que les rapports finals de sondages comprennent tous une analyse de la couverture de la population et règlent les questions relatives à la possibilité de biais.

2.25 Les rapports finals de 9 des 13 sondages à valeur élevée et de 17 des 32 sondages aléatoires décrivaient la méthode employée pour communiquer avec les personnes sondées, mais peu de ces rapports (3 sondages à valeur élevée et 3 sondages aléatoires) contenaient une analyse de la couverture de la population, précisant si certains segments de celle-ci étaient systématiquement exclus ou

surreprésentés. En somme, les rapports finals de sondages que nous avons examinés comportaient rarement une analyse de la couverture de la population.

Taux de réponse — proportion des répondants admissibles qui ont été sélectionnés pour participer à un sondage et qui l'ont effectivement fait.

2.26 **Taux de réponse**. Le **taux de réponse** est un autre indicateur clé qui permet de vérifier si les résultats d'un sondage reflètent fidèlement les opinions de la population cible. Un taux de réponse faible n'indique pas nécessairement que les résultats sont biaisés, mais un taux de réponse extrêmement faible devrait toujours inspirer des craintes, en particulier si une analyse rigoureuse des écarts possibles entre répondants et non-répondants ne peut être effectuée ou ne l'a pas été. Une étude sur les taux de réponse, menée en 2002 par l'Association professionnelle de recherche en marketing, a révélé que les taux de réponse n'avaient cessé de diminuer, étant passés d'une moyenne de 19 p. 100 en 1997 à une moyenne de 13 p. 100 en 2002 pour les sondages téléphoniques omnibus. Une tendance similaire a été décelée à l'égard des sondages uniques.

2.27 Un taux de réponse faible ne signifie pas que les données de sondages sont nécessairement non représentatives ou biaisées; cependant le risque de biais croît à mesure que le taux de réponse diminue. Selon notre comité consultatif d'experts nationaux et internationaux en sondages, un rapport exposant les résultats de sondages devrait toujours comporter une déclaration non équivoque au sujet de la représentativité des répondants de l'échantillon. Les conseillers de l'Office of Management and Budget recommandent de procéder à une analyse lorsque les taux de réponse laissent entrevoir une possibilité de biais et d'exiger que d'autres analyses soient faites pour déterminer la représentation de l'échantillon lorsque de tels taux se situent en deçà du seuil proposé de 80 p. 100.

2.28 Nous nous attendions à ce que tous les rapports finals de sondages indiquent le taux de réponse et comportent une analyse de la représentativité de l'échantillon. Nous avons constaté que les rapports finals de 10 des 13 sondages à valeur élevée et de seulement 14 des 32 sondages aléatoires donnaient soit un taux de réponse, soit l'information nécessaire pour le calculer.

2.29 Comme la possibilité de biais augmente à mesure que le taux de réponse diminue, nous avons aussi vérifié si les rapports de sondages comprenaient une analyse visant à déterminer si répondants et non-répondants étaient semblables à trois niveaux de risque, soit des taux de réponse de 80, 50 et 20 p. 100. Nous avons constaté que, des 24 rapports finals de sondages fournissant de l'information sur le taux de réponse, seulement 3 comportaient l'analyse escomptée de la

possibilité de biais. Tous trois présentaient un niveau de risque oscillant entre 20 et 50 p. 100, avec des taux de réponse de 45, 42 et 31 p. 100. Aucun des 21 autres rapports n'incluait l'analyse attendue et 9 de ces sondages présentaient le niveau de risque le plus élevé, avec des taux de réponse inférieurs à 20 p. 100.

2.30 Nous avons ensuite examiné l'étendue et la moyenne des taux de réponse et constaté que, pour les sondages à valeur élevée, ces taux variaient entre 12 et 52 p. 100, avec un taux de réponse moyen de 29 p. 100. Les taux de réponse pour les sondages aléatoires se situaient entre 8 et 66 p. 100, avec un taux moyen de 32 p. 100. Le nombre de rapports finals de sondages incluant des taux de réponse n'était pas assez élevé pour que nous puissions généraliser et étendre nos conclusions à tous les rapports de sondages commandés par le gouvernement fédéral au cours de l'exercice 2003-2004, mais nous sommes préoccupés par ce qui pourrait être une absence plus répandue d'analyse de la possibilité de biais par rapport aux taux de réponse.

2.31 Si une faible proportion de personnes accepte de participer à un sondage, le lecteur du rapport devrait se demander si leurs réponses représentent celles des autres personnes qui ont aussi été contactées mais ont décidé de ne pas participer. Si un taux de réponse de 10 p. 100 est considéré comme non biaisé,cela signifie que les réponses de 10 personnes par tranche de 100 devraient représenter l'éventail des réponses des 90 autres personnes qui ont aussi été contactées mais n'ont pas participé au sondage. Même si l'on analysait la possibilité de biais, la qualité des sondages ayant un taux de réponse aussi faible est nettement douteuse, quel que soit le repère, et devrait être un motif de préoccupation pour le gouvernement.

2.32 Nous sommes d'avis que, même si la qualité requise des sondages est fonction de leur utilisation, ils doivent tous avoir un niveau minimal de qualité, peu importe l'utilisation qu'on en fait. Il est en outre inquiétant de voir qu'aucune analyse n'est faite pour déterminer si les répondants représentent la population cible. Ces deux questions nous amènent à nous interroger sur la qualité des sondages.

2.33 Le gouvernement fédéral a établi que les normes de l'industrie s'appliqueraient aux sondages, mais ces normes ne fournissent aucun repère permettant aux ministères de déterminer la qualité des sondages, y compris pour les deux indicateurs que nous avons examinés. Nous craignons donc que les ministères ne puissent déterminer si la qualité des sondages qu'ils ont commandés correspond à l'utilisation envisagée. Actuellement, seul Statistique Canada a des

normes pour l'ensemble des principaux éléments de qualité qu'il applique au cas par cas à ses propres sondages et enquêtes.

2.34 Nous n'avons pu tirer de conclusion au sujet de la qualité des sondages de 2003-2004 que nous avons examinés, en ce qui a trait à deux indicateurs principaux : la couverture de la population et le taux de réponse. Néanmoins, nos constatations donnent à penser que le niveau de qualité des sondages commandés n'est pas constant dans l'ensemble du secteur public. La couverture, les taux de réponse et la possibilité de biais dans les résultats nous préoccupent de façon particulière lorsque les questions relatives aux principaux indicateurs de la qualité des sondages ont été laissées de côté. Nous nous préoccupons également du fait que 21 des 45 rapports finals de sondages ne contenaient aucune information sur le taux de réponse. À notre avis, le gouvernement devrait aussi s'inquiéter de ces questions.

Leadership en matière de qualité des sondages d'opinion publique

Le leadership à l'échelle gouvernementale en matière de qualité des sondages d'opinion publique est limité

2.35 Les ministères sont responsables de la qualité de leurs sondages. Les sous-ministres et les administrateurs généraux sont responsables des sondages commandés par leurs ministères et organismes. Selon la Politique de communication (2002) du gouvernement du Canada, les ministères « doivent garantir la qualité et la valeur des recherches qu'ils commandent ou effectuent eux-mêmes ». Par ailleurs, si le gouvernement veut assurer un niveau de qualité constant des sondages commandés dans tout le secteur public, il existe une possibilité de contribuer à leur qualité avant et après l'étape de la passation des contrats. Cette tâche devrait être exercée par un ministère détenant le leadership à l'échelle du gouvernement pour ce qui est de conseiller l'ensemble des autres ministères et d'examiner les rapports finals de sondages.

2.36 Un ministère a besoin de conseils spécialisés sur deux plans, au sujet des sondages : les exigences auxquelles un sondage doit satisfaire pour être conforme aux normes et aux repères de qualité du gouvernement, et les exigences de qualité particulières à chaque sondage. Le ministère pourrait traduire ces exigences dans le contrat qu'il signe avec l'entreprise de recherche du secteur privé. Une fois lié par le contrat, il est ensuite tenu de veiller à ce que le rapport final de sondage réponde aux exigences de qualité énoncées dans le contrat à cet égard. Cependant, si le contrat n'oblige pas l'entreprise à produire un sondage de bonne qualité pour les fins prévues par le ministère, alors celui-ci ne peut pas avoir la garantie d'obtenir cette qualité.

Importance antérieure d'un leadership à l'échelle gouvernementale en matière de qualité des sondages d'opinion publique

2.37 Le gouvernement fédéral reconnaît depuis toujours l'importance d'avoir un ministère ou un organisme responsable qui contribue à assurer un niveau de qualité constant dans tous les sondages gouvernementaux. Dans une directive publiée en 1974, le Conseil du Trésor a approuvé des lignes directrices concernant la collecte de renseignements auprès de plus de dix répondants. La directive visait à réduire le fardeau de réponse en évitant le double emploi au chapitre des sondages, mais elle a aussi fait valoir l'importance d'assurer la qualité des sondages en concevant et en exécutant des sondages conformes aux normes statistiques. Statistique Canada était chargé de revoir systématiquement les projets de sondages de tous les ministères et organismes et les méthodes qu'ils avaient prévues, et de les conseiller à ce sujet. Il devait ensuite faire rapport au Conseil du Trésor qui déciderait si le projet devait être financé.

2.38 En vertu de cette directive, Statistique Canada trouvait peu de cas de double emploi et recevait les sondages trop tard pour pouvoir en infléchir la qualité. Aussi, lors d'une période de contraintes budgétaires au cours des années 1980, son rôle de conseil à l'égard des sondages d'opinion publique donnés à contrat a été considérablement réduit. Pourtant, Statistique Canada offre actuellement à cet égard une gamme de services, qu'il s'agisse de conseils sur la conception des sondages, de collecte de données ou d'analyse statistique. Ces travaux sont effectués sur la base du recouvrement des coûts, généralement pour d'autres ministères et organismes fédéraux. Statistique Canada nous a dit qu'il applique ses normes de qualité à tous ses travaux, dont ceux à frais recouvrables.

2.39 D'autres pays ont maintenu la fonction de leadership à l'échelle gouvernementale en ce qui concerne la qualité des sondages. Par exemple, aux États-Unis, depuis les années 1940, l'Office of Management and Budget (OMB) est chargé d'alléger, pour les citoyens et les entreprises, le fardeau de fournir de l'information au gouvernement. Il étudie les propositions de sondages, les plans méthodologiques, les fardeaux de réponse et les diverses techniques utilisées. Tous les sondages menés par le gouvernement fédéral auprès de plus de dix personnes, à l'interne ou à l'externe, doivent être examinés et respecter les normes de l'OMB avant que les départements soient autorisés à les effectuer.

2.40 Depuis une vingtaine d'années, divers ministères ont assumé la responsabilité des sondages menés au Canada pour le compte du

gouvernement fédéral. Nous avons examiné les politiques du Conseil du Trésor qui ont fini par confier à la Direction de la recherche sur l'opinion publique un rôle de leadership pour contribuer à la qualité des sondages commandés dans l'ensemble du secteur public. Nous nous sommes aussi penchés sur la manière dont la Direction a interprété et mis en œuvre ces politiques.

Le Conseil du Trésor a défini un rôle de leadership à l'échelle du gouvernement quant à l'assurance de la qualité des sondages d'opinion publique

2.41 Nous avons constaté que, dans la Politique sur les services communs (2002), le Conseil du Trésor détermine les organismes de services communs qui, entre autres, contribueront à accroître l'efficacité du gouvernement et à « tirer des avantages de la mise en commun de compétences spécialisées ». Il y ajoute que « Certains services fournis par des organismes de services communs (OSC) sont désignés obligatoires [...] lorsque l'intérêt de l'ensemble de l'administration fédérale ou des considérations de cet ordre l'emportent sur les intérêts des ministères ou organismes particuliers, ou concordent avec eux ». Cet intérêt ou ces considérations peuvent signifier qu'il faut donner « accès à des centres d'expertise ou de spécialisation » et répondre à la nécessité d'assurer « un niveau élevé d'uniformité ». Quant aux services particuliers, tous les ministères visés doivent recourir à ceux des OSC obligatoires, dont la Direction de la recherche sur l'opinion publique, actuellement rattachée à TPSGC.

2.42 Selon les représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor, la Politique de communication et ses procédures, tout comme la Politique sur les services communs, explique pourquoi la Direction est un organisme de services communs obligatoires. La Politique de communication définit la DROP comme l'autorité technique qui assure la coordination de la recherche sur l'opinion publique pour le gouvernement du Canada. Les procédures connexes à la Politique précisent que la DROP « aidera les institutions à examiner leurs méthodes de recherche et à préciser leurs objectifs de recherche, à rédiger les énoncés de travail » et « fera part aux institutions [...] des normes généralement acceptées dans l'industrie des études de marché ». Tous les ministères qui prévoient commander des sondages à des entreprises de recherche du secteur privé doivent d'abord fournir à la Direction une description du projet de sondage avant de communiquer avec l'entreprise. L'analyse des projets de sondages commandés par les ministères donne au personnel de la DROP l'occasion de leur fournir les conseils requis sur les méthodes et les exigences connexes liées à la qualité des sondages.

2.43 Selon la Politique sur les services communs et la Politique de communication, il est clair que la responsabilité finale de la qualité des sondages incombe au ministère qui passe la commande et le rôle de la Direction est celui de conseiller. Ces politiques énoncent tout aussi clairement, à notre avis, que la DROP est tenue de prodiguer des conseils en ce qui touche les questions entourant la qualité. Elle s'en trouve investie d'un rôle de leadership pangouvernemental qu'elle exerce en assumant la responsabilité qui lui incombe de conseiller de façon persuasive et constante en vue d'assurer un niveau élevé de qualité des sondages.

La Direction de la recherche sur l'opinion publique a interprété son rôle de façon restreinte

2.44 Nous nous attendions à ce que la DROP conseille les ministères aux étapes clés de la planification, de la passation de contrats et de la communication des résultats, et à ce qu'elle étaye ses conseils au moyen de documents. Ce faisant, elle contribuerait à assurer un niveau constant de qualité élevée dans l'ensemble du secteur public.

2.45 Nous avons constaté que le rapport annuel de la DROP pour la période visée confirmait largement son rôle de leadership, défini dans les politiques du Conseil du Trésor, pour l'ensemble du secteur public. Dans *La recherche sur l'opinion publique au Canada, rapport annuel 2003-2004*, on précise que la DROP a pour mandat de « fournir un centre d'expertise en recherche sur l'opinion publique » et que cette expertise aide les organismes gouvernementaux à « mettre au point de la recherche pertinente et fiable afin de prendre des décisions éclairées ». Dans ce rapport, on ajoute que l'aide de la DROP aux ministères et organismes contribue « à améliorer la qualité de la recherche qu'ils entreprennent » et est « taillée sur mesure ».

2.46 Par contre, les représentants de la DROP nous ont dit que le rôle défini dans le cadre stratégique pour la Direction est plus restreint, à leur avis, que celui conféré par ce cadre à un ministère qui a charge d'assurer la qualité des sondages dans l'ensemble du secteur public. Puisque la qualité des sondages incombe à chaque ministère, ils nous ont tout d'abord informés que la Direction « n'a pas la responsabilité de veiller à la qualité de leurs sondages et qu'elle ne l'évalue donc pas officiellement ». Ensuite, ils nous ont fait savoir que le personnel de la DROP fournit des conseils « à la demande de l'institution responsable », et cela, « au cas par cas, s'il existe des préoccupations ». À notre avis, la Direction doit analyser toutes les propositions qu'elle reçoit et fournir des conseils à ce sujet, pour peu qu'elle indique que, d'après ses analyses, aucun conseil essentiel n'est nécessaire. Nous

avons trouvé peu de preuves confirmant que la DROP examinait systématiquement les méthodologies utilisées dans les sondages proposés par les ministères. Sans un examen systématique de la méthodologie, il serait difficile pour la DROP de savoir quand elle doit donner des conseils.

2.47 Le personnel de la DROP nous a aussi informés que, conformément à la Politique de communication du Conseil du Trésor, il exerce une fonction de coordination en mettant les ministères en rapport avec les entrepreneurs, en leur fournissant des services de soutien comme l'animation de comités interministériels, en organisant des ateliers et en préparant des guides de recherche.

2.48 Cela dit, la DROP ne s'est pas employée à fournir des conseils spécialisés aux ministères sur la qualité des différents sondages au point de justifier son rôle obligatoire d'organisme de services communs, tel qu'il est défini dans les politiques pertinentes. Nous avons conclu que la Direction n'interprète pas comme il se doit les politiques gouvernementales en ce qui a trait à son obligation, à titre d'organisme de services communs, de conseiller les ministères au sujet de la qualité des sondages.

2.49 Recommandation. Travaux publics et Services gouvernementaux Canada devrait veiller à ce que la Direction de la recherche sur l'opinion publique, en tant qu'organisme de services communs obligatoires, accorde une place suffisante à la prestation de conseils spécialisés sur la qualité de tous les sondages, aux ministères et aux organismes.

Réponse de TPSGC. Bien que les ministères soient responsables de veiller à la qualité des sondages en vertu du cadre stratégique, la Direction de la recherche sur l'opinion publique (DROP) reconnaît l'importance de cette recommandation et continuera à donner des conseils éclairés aux ministères sur la qualité des sondages. En mai 2004, de nouveaux outils de passation de marché ont été mis en œuvre pour ce qui est de la recherche nationale sur l'opinion publique, lesquels comportaient des exigences contractuelles plus rigoureuses pour l'industrie dans le but d'améliorer la qualité de la recherche. Nous ajouterons d'autres éléments de qualité à nos outils de passation de marché en recherche sur l'opinion publique qui seront renouvelés d'ici 2007 et transmis aux ministères. La DROP mettra également à jour ses guides de recherche actuels afin de mieux informer les ministères des questions se rapportant à la qualité des sondages. De plus, la DROP appliquera une méthode pour systématiser et documenter l'expertise

fournie aux ministères et continuera à pratiquer un double examen des dossiers relatifs aux projets avant d'entamer le processus de passation de marché.

Le rôle de leadership à l'échelle gouvernementale en matière de qualité des sondages d'opinion publique n'est pas bien rempli

2.50 Quant au ministère imparti d'un rôle de leadership à l'échelle gouvernementale afin de contribuer à assurer un niveau constant de qualité élevée dans les sondages commandés par les ministères, nous nous attendions à ce qu'il ait des responsabilités précises en ce qui concerne :

- l'établissement de repères pour l'ensemble du gouvernement et l'adoption de normes de qualité appropriées en ce qui touche la qualité des sondages commandés par l'administration fédérale et le contenu des rapports finals de sondages;
- la prestation aux ministères de conseils spécialisés étayés sur des documents lors de l'examen des méthodes et des objectifs. De tels conseils s'appuieraient sur l'application de normes et de repères pour l'ensemble du gouvernement, à chaque sondage commandé, afin qu'il en soit tenu compte dans les contrats entre ministères et entreprises;
- l'examen des rapports finals de sondages afin de déterminer s'ils répondent aux exigences de qualité énoncées dans les conseils donnés antérieurement, avant leur dépôt à la Bibliothèque du Parlement et à Bibliothèque et Archives Canada.

2.51 Absence de repères adéquats pour assurer la qualité des sondages. Dans les procédures de la Politique de communication (2002), le Conseil du Trésor définit les responsabilités de la Direction de la recherche sur l'opinion publique quant aux conseils qu'elle doit fournir aux ministères sur les « normes généralement acceptées dans l'industrie des études de marché ». Comme nous l'avons mentionné précédemment, ces normes ne fournissent toutefois pas de repères précis, au moins en ce qui touche les deux indicateurs principaux que nous avons examinés quant à la qualité des sondages. Nous nous attendions à ce que, pour le secteur public, la Direction ait établi des repères adéquats sur lesquels elle pourrait fonder ses conseils aux ministères sur la manière de distinguer les sondages de bonne qualité de ceux de qualité médiocre. De tels conseils contribueraient également à assurer un niveau constant de qualité élevée dans les sondages de l'ensemble de l'administration fédérale.

2.52 Les représentants de la DROP ont affirmé qu'ils n'ont pas le pouvoir d'élaborer des normes de qualité pour les sondages et qu'ils sont contraints d'utiliser les normes de l'industrie des études de marché. Néanmoins, selon les procédures de la Politique de communication, l'un des objectifs du gouvernement est de faire en sorte que la recherche sur les sondages « respecte ou dépasse les normes reconnues dans l'industrie de la recherche sur l'opinion publique ». De plus, selon ces mêmes procédures, la Direction a charge de conseiller les ministères au sujet de ces normes de l'industrie, comme nous l'avons déjà mentionné. À notre avis, cet énoncé oblige la DROP à déterminer les normes pertinentes de l'industrie à appliquer aux sondages commandés par les ministères. Il lui permettrait en outre d'adapter d'autres normes pour combler les lacunes au chapitre des normes de l'industrie des études de marché, ou de concevoir ses propres repères, lorsque c'est souhaitable, afin de répondre aux besoins des travaux de sondage du gouvernement.

2.53 Recommandation. Afin d'aider les ministères à faire la distinction entre les sondages de bonne qualité et ceux de qualité médiocre, la Direction de la recherche sur l'opinion publique devrait adapter les normes pertinentes de l'industrie des études de marché et élaborer des repères adéquats qui puissent s'appliquer aux sondages commandés par les ministères.

Réponse de TPSGC. La Direction de la recherche sur l'opinion publique (DROP) reconnaît l'importance de cette recommandation. Elle constituera d'ailleurs un groupe consultatif technique composé d'experts qui comprendra la participation de Statistique Canada. Le groupe contribuera à l'élaboration de points de référence appropriés qui seront intégrés aux outils de passation de marché, lesquels seront élaborés et mis à la disposition des ministères qui s'approvisionnent en recherche sur l'opinion publique. La DROP continuera également à appliquer et à adapter les normes pertinentes de l'industrie de la recherche en marketing lorsqu'elle examinera des projets et qu'elle donnera des conseils.

Les conseils de la Direction de la recherche sur l'opinion publique en matière de qualité des sondages ne sont pas officiels

2.54 Selon nous, les conseils donnés aux ministères, en vue de contribuer à assurer un niveau de qualité constant aux sondages qu'ils commandent, devraient comprendre trois volets principaux.

2.55 Premièrement, ces conseils devraient préciser les objectifs de la recherche par sondages et inclure un examen des méthodes de recherche, suivant les procédures de la Politique de communication.

2.56 Deuxièmement, les conseils devraient aussi tenir compte des normes et repères de l'industrie qui sont appropriés au gouvernement. Pour une efficacité optimale, ces conseils doivent, à notre avis, être donnés au cas par cas et se refléter dans le contrat passé entre les ministères et les entreprises de recherche par sondages. Nous nous attendions donc à ce que la Direction fournisse aux ministères des conseils basés sur une application pertinente des normes appropriées et des repères de la qualité des sondages ou, du moins, à ce qu'elle les informe de ces normes de l'industrie, conformément aux exigences des procédures de la Politique de communication.

2.57 Troisièmement, il est nécessaire de documenter ces conseils de sorte que le ministère investi du rôle de leadership en matière de conseil puisse démontrer son efficacité à examiner les propositions de sondages et à contribuer par ses conseils à assurer un niveau constant de la qualité de la recherche par sondages au gouvernement. Dans la Politique sur la gestion de l'information gouvernementale, le Conseil du Trésor énonce « la façon dont l'information doit être créée, utilisée et conservée par les institutions fédérales en vue de remplir leurs mandats, d'appuyer la prestation des programmes et des services du gouvernement, la réalisation des priorités stratégiques du gouvernement et la capacité du gouvernement de satisfaire aux obligations en matière de responsabilisation prescrites par la loi ». Nous nous attendions donc à ce que la DROP ait documenté tous les conseils donnés aux ministères relativement à leurs projets de sondages.

2.58 La plupart des conseils donnés par la DROP ne sont pas documentés. Les représentants de la DROP ont affirmé qu'ils consacrent 40 p. 100 de leur temps à conseiller les ministères à divers stades du processus de planification, de passation de contrats et de communication de l'information sur les résultats. Nous avons examiné les 49 dossiers de sondages pour vérifier si l'on y avait documenté les conseils sur les méthodes et sur les questions qui pourraient influer sur la qualité des sondages et nous avons relevé de tels conseils dans moins de la moitié des dossiers. Le personnel de la Direction nous a informés que, la plupart du temps, la prestation de conseils au sujet des normes et les discussions à cet égard se déroulaient de façon non officielle, surtout par téléphone, et qu'il ne les avait pas documentés. La plupart des représentants des ministères et organismes clients de la Direction, que nous avons interviewés, nous ont dit que celle-ci ne les avait pas conseillés au sujet de l'élaboration et de la tenue de sondages ainsi que de la communication des résultats.

2.59 Peu de documents attestent la prestation systématique de conseils sur les méthodes ou les normes de recherche. Selon les procédures de la Politique de communication, la Direction de la recherche sur l'opinion publique est tenue d'examiner les méthodes de recherche et de donner des conseils au sujet des normes généralement reconnues. Nous nous attendions donc à trouver une liste de contrôle ou d'autres documents montrant que la DROP avait examiné systématiquement les méthodes de recherche et que les conseils donnés par son personnel étaient fondés sur des normes ou des repères. Nous n'avons trouvé ni liste de contrôle ni documents. Seulement 5 des 49 dossiers contenaient des mentions documentées des normes de l'industrie des études de marché sur lesquelles on avait fondé les opinions concernant l'énoncé de travail d'un ministère ou une proposition d'entreprise de recherche. Les conseils de la DROP au sujet des méthodes de recherche étaient donc documentés d'une façon qui n'était ni systématique ni adéquate.

2.60 L'examen rapide des propositions de sondages suscite des inquiétudes. Le personnel de la DROP a insisté sur le fait qu'il doit fournir rapidement ses conseils parce que, selon la Politique sur les services communs, « les organismes de services communs (OSC) offriront aux ministères clients des services qui appuient au mieux l'exécution rapide, efficace et économique des programmes destinés au public ». Or, nous avons constaté que, pour deux tiers des sondages aléatoires et plus du tiers des sondages à valeur élevée, la Direction avait traité les demandes en moins d'un jour. Celle-ci peut avoir donné des conseils officieux avant le début du processus officiel, mais il n'y avait que peu de chances que les ministères en aient reçu des conseils éclairés compte tenu du bref délai dont elle disposait pour examiner officiellement les projets de sondages. Les représentants de Statistique Canada ont joué un rôle semblable au cours des années 1970 et 1980, et ils nous ont dit qu'un délai d'une semaine n'était pas suffisant pour donner des conseils détaillés sur la qualité d'un projet de sondage. Nous croyons qu'à titre d'organisme offrant des services communs obligatoires, la DROP devrait considérer attentivement les risques que comporte la célérité à fournir ses conseils par rapport aux avantages de la prestation de conseils éclairés.

2.61 Les autres rôles de la DROP ne contribuent pas suffisamment à la qualité des sondages. Le personnel de la DROP nous a dit qu'il contribue à la qualité des sondages lorsqu'il aide le service des contrats de TPSGC à déterminer si une entreprise de recherche peut produire des sondages de qualité. Mais cela ne sert qu'à établir si une entreprise

est capable de respecter ou de dépasser les normes générales de qualité d'un projet de sondage. Le personnel nous a aussi appris que l'offre officielle de services d'une entreprise à un ministère comporte l'obligation de respecter ou de dépasser les normes de l'industrie des études de marché. Une telle promesse ne peut cependant pas établir de façon réaliste les conditions futures de la qualité d'un sondage donné qui est effectué pour un ministère. Elle ne peut pas, non plus, prévoir les exigences en matière de qualité d'un futur sondage sur la base de son utilisation prévue. Par contre, Statistique Canada garantit le niveau élevé de qualité de ses propres sondages en appliquant ses normes à chacun d'eux, en fonction de chaque cas, selon l'utilisation prévue. Nous sommes d'avis que, même si les autres rôles de la DROP peuvent contribuer quelque peu à la qualité globale des sondages commandés, leur poids ne permet pas de garantir que les exigences relatives à la qualité de sondages particuliers sont respectées de manière uniforme à l'échelle du gouvernement.

2.62 Recommandation. Lorsque la Direction de la recherche sur l'opinion publique conseille les ministères et organismes au sujet de sondages, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada devrait veiller à ce que :

- ces conseils soient fondés sur l'application systématique de normes et de repères pertinents à chaque sondage, en fonction de chaque cas;
- tous les conseils soient documentés;
- les ministères et organismes soient encouragés à tenir compte de ces conseils dans leurs contrats afin d'établir des attentes concrètes en matière de qualité.

Réponse de TPSGC. La Direction de la recherche sur l'opinion publique (DROP) accepte cette recommandation. Elle élaborera un cadre de travail ainsi que des outils visant à aider les conseillers à appliquer systématiquement les normes et les points de référence à la formulation de conseils, et ce, en fonction de chaque cas. De nouvelles pratiques seront adoptées afin de mieux documenter les conseils donnés aux ministères. La DROP continuera à fournir des conseils aux ministères qui devront les intégrer aux contrats afin que soient définies des attentes concrètes en matière de qualité. De plus, des éléments de qualité supplémentaires seront ajoutés aux prochains outils de passation de marché pour la recherche sur l'opinion publique, lesquels seront renouvelés d'ici 2007 dans le but d'aider les ministères à obtenir des éléments de qualité dans le processus de passation de marché.

Absence d'information complète sur les sondages d'opinion publique dans les rapports finals

2.63 Les contrats de sondages stipulent habituellement que l'entreprise de recherche doit remettre au ministère qui a commandé le sondage une forme quelconque de rapport final. Ce rapport décrit normalement les méthodes et les résultats du sondage. Cette information est importante pour permettre au lecteur de bien interpréter ces résultats. Les procédures de la Politique de communication exigent seulement que les rapports finals soient envoyés à la DROP et que celle-ci les dépose ensuite à la Bibliothèque du Parlement et à Bibliothèque et Archives Canada. Elles n'obligent pas la DROP à les examiner.

2.64 Cependant, nous prenons note que, selon la Politique sur la gestion de l'information gouvernementale, tous les ministères sont tenus « de recueillir, de créer, de recevoir et de saisir l'information de manière à [...] veiller à la pertinence, à la fiabilité et à l'exhaustivité de l'information ». À notre avis, cette exigence de la Politique permettrait à la Direction d'examiner les rapports finals et lui fournirait l'occasion d'améliorer la qualité des sondages et des archives en évaluant les rapports pour vérifier s'ils contiennent les renseignements essentiels. Grâce à cette façon de faire, la DROP pourrait boucler la boucle en évaluant dans quelle mesure les conseils fournis initialement par ses représentants à un ministère se reflètent dans l'exhaustivité du rapport de recherche final et dans la qualité du sondage. Ses évaluations pourraient servir à peaufiner et à améliorer ses services consultatifs à l'égard d'activités de recherche futures.

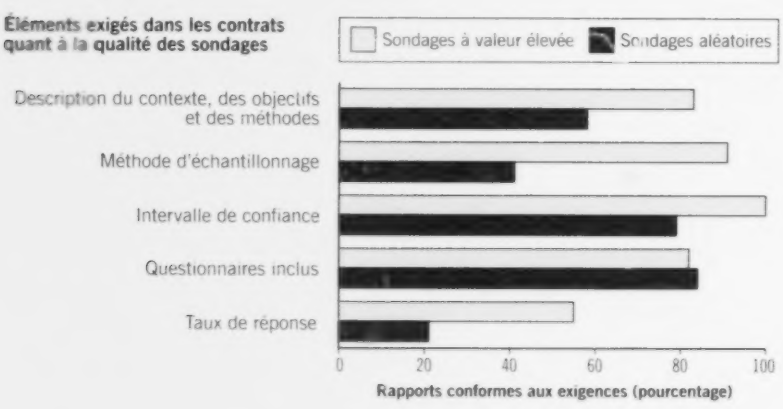
2.65 Dans les 49 dossiers de sondages que nous avons examinés (16 rapports de sondages à valeur élevée et 33 rapports de sondages aléatoires), nous avons constaté que la plupart des contrats rédigés par le service des contrats de TPSGC comprenaient un ensemble d'éléments communs voulant que les rapports finals décrivent la qualité des sondages. Les représentants de la DROP nous ont appris que, comme les ministères pouvaient modifier ces éléments communs, ceux-ci ne figuraient pas tous dans les contrats. Des 45 dossiers de sondages qui comprenaient des rapports finals, 10 des 13 rapports de sondages à valeur élevée et 30 des 32 rapports de sondages aléatoires devaient comprendre cet ensemble d'éléments communs décrivant la qualité des sondages. Cependant, aucun des 40 rapports finals de sondages ne contenait tous les éléments communs exigés par le contrat.

2.66 Nous avons aussi vérifié si les 45 rapports finals contenaient cinq éléments clés de la qualité que nous avions sélectionnés dans cet

ensemble d'éléments communs et qui sont énumérés à la pièce 2.2. Nous avons constaté que seulement 9 rapports contenaient chacun des cinq éléments.

2.67 Dans l'ensemble, nous avons constaté que, même si la DROP avait reçu les rapports finals des sondages commandés, son personnel n'avait pas vérifié s'ils étaient exhaustifs et fiables avant de les envoyer à la Bibliothèque du Parlement et à Bibliothèque et Archives Canada. Cela est conforme au cadre stratégique actuel du Secrétariat du Conseil du Trésor à l'égard de la DROP.

Pièce 2.2 Conformité aux exigences contractuelles de communication des éléments de la qualité des sondages



2.68 Recommandation. Travaux publics et Services gouvernementaux Canada devrait veiller à ce que la Direction de la recherche sur l'opinion publique examine les rapports finals de sondages afin d'établir s'ils sont exhaustifs et fiables.

Réponse de TPSGC. La Direction de la recherche sur l'opinion publique (DROP) reconnaît l'importance de disposer de rapports finaux, complets et fiables sur les sondages. Avant de remettre les rapports finaux à la Bibliothèque du Parlement et à Bibliothèque et Archives Canada, la DROP continuera de les examiner afin de déterminer s'ils sont complets et d'informer les ministères des éléments requis selon les politiques du gouvernement du Canada. En harmonie avec les responsabilités organisationnelles liées à la qualité de la recherche en vertu de la Politique de communication du gouvernement du Canada et de la gestion des dépenses aux termes de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, la DROP continuera à fournir des conseils aux ministères et à les encourager à intégrer les éléments nécessaires pour décrire la qualité et à prendre les mesures

recommandées chaque fois que les normes ou les points de référence n'auront pas été respectés. Des éléments de qualité supplémentaires, visant à encourager la préparation de rapports complets et fiables, seront ajoutés aux prochains outils de passation de marché en recherche sur l'opinion publique qui seront renouvelés d'ici 2007.

Conclusion

2.69 L'accroissement du nombre des sondages du gouvernement fédéral souligne l'importance d'en assurer la qualité et de veiller à la manière dont ils sont rendus publics. Les Canadiens devraient avoir l'assurance que l'information qu'ils fournissent dans leurs réponses aux sondages sera utilisée par le gouvernement pour mieux gérer les programmes et pour informer le Parlement sur le rendement de ceux-ci.

2.70 Des directives claires n'ont pas encore été données aux ministères et aux organismes quant à la façon de présenter l'information sur la qualité des sondages dans leurs rapports sur le rendement. Le public et le Parlement n'ont donc pas été renseignés convenablement sur la qualité des sondages dont il leur a été fait rapport. Il y a donc risque qu'ils aient été induits en erreur au sujet de programmes gouvernementaux à cause de la qualité médiocre de résultats de sondages.

2.71 D'après notre examen de deux indicateurs plus importants de la qualité des sondages, nous sommes préoccupés par la qualité des sondages d'opinion publique, commandés par les ministères et organismes, que nous avons examinés. Nous nous inquiétons tout particulièrement du fait qu'on n'a pas tenu compte comme il se doit des biais possibles dans les sondages, et que des résultats de sondages ont pu induire le lecteur en erreur. Nous nous inquiétons aussi de ce que la plupart des rapports finals de sondages étaient incomplets.

2.72 Comme l'organisme investi du leadership à l'échelle gouvernementale à l'égard de la qualité des sondages, soit la Direction de la recherche sur l'opinion publique, n'a pas adapté les normes de l'industrie en fonction de leur utilisation par le secteur public et n'a pas, non plus, élaboré de repères, il a raté l'occasion de fournir aux ministères et aux organismes des conseils susceptibles de contribuer à assurer un niveau constant de qualité élevée de leurs sondages. Chacun des ministères et organismes a la responsabilité d'assurer la qualité de ses propres sondages, mais le ministère qui a pour mandat de jouer un rôle de leadership à l'échelle gouvernementale, contribuant ainsi à assurer un niveau constant de qualité élevée des sondages, n'a pas exercé ce rôle adéquatement.

À propos de la vérification

Objectifs

Nos objectifs de vérification étaient les suivants :

- établir si, dans leurs rapports ministériels sur le rendement, les ministères et organismes fournissent suffisamment d'information sur la qualité des données de sondages pour démontrer qu'elles peuvent servir à rendre compte du rendement au Parlement;
- décrire certains éléments principaux de la qualité des sondages qui sont menés pour le compte des ministères et organismes fédéraux par des fournisseurs de recherche du secteur privé et examinés par la Direction de la recherche sur l'opinion publique (DROP);
- vérifier si le gouvernement fédéral exerce un leadership pour ce qui est d'assurer la qualité des sondages effectués par les ministères et les organismes.

Étendue

Notre vérification nous a amenés à examiner si l'information communiquée au sujet de sondages provenant de sources diverses, dans un certain nombre de rapports ministériels sur le rendement, était suffisante. Nous avons aussi examiné la qualité et les rapports de résultats des sondages qui ont été menés pour le compte de ministères et organismes fédéraux par des entreprises du secteur privé, et analysés par la Direction de la recherche sur l'opinion publique. Enfin, nous avons examiné le leadership exercé en matière de qualité des sondages.

L'étendue du volet de notre vérification, qui a porté sur les sondages d'opinion publique commandés par le gouvernement fédéral, excluait ce qui suit :

- les sondages financés par le budget des services votés de Statistique Canada. Nous avons examiné les travaux à frais recouvrables de la Division des enquêtes spéciales et du Groupe de consultation statistique afin d'établir un repère pouvant servir de base de comparaison avec d'autres sondages fédéraux,
- l'information sur l'utilisation des sondages par les ministères et organismes,
- les sondages effectués par des organismes aux termes de la partie III de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, étant donné qu'ils ne sont pas assujettis à l'examen de la DROP,
- les sondages effectués à des fins internes seulement ou menés au sein des ministères et organismes et ceux donnés à contrat par Conseils et Vérification Canada,
- la recherche qualitative sur l'opinion publique, étant donné l'étendue et l'utilisation plus réduites de ces données et la nature distincte des normes de qualité applicables,
- la gestion des dossiers, l'évaluation des entreprises aux fins de la passation des contrats et la coordination de ceux-ci.

Méthode

Sélection des échantillons. À l'aide d'une base de données de la DROP, consignant toute la recherche sur l'opinion publique effectuée en 2003-2004 (593 cas), nous avons recensé tous les projets qui comportaient une forme quelconque de recherche quantitative (388). Cela incluait des projets réunissant un élément quantitatif et qualitatif ainsi que des études multi-intérêts. Un dossier avait un budget dont le montant était négatif et il a été exclu du processus d'échantillonnage. Comme nous nous y attendions, la distribution présentait une asymétrie positive, et les sondages à valeur élevée étaient en minorité. À l'aide du filtre pour observations aberrantes de Tukey, nous avons défini les sondages à valeur élevée comme étant ceux qui disposaient d'un budget de 136 000 $ ou plus. Nous en avons relevé 16 de ce type.

Les autres sondages (372) ont été divisés en deux strates pour un échantillon non proportionnel : les sondages de moins de 50 000 $ (263) et ceux de plus de 50 000 $ (108). Les estimations pour cet échantillon ont été pondérées comme il se doit.

Au total nous avons sélectionné 57 sondages. Huit ont été exclus de la vérification parce qu'ils débordaient la population cible. Certains de ces dossiers étaient incomplets en raison de l'achat des données d'une étude multiclients (voir le tableau qui suit).

Catégorie de budget	Population	Échantillon initial	Utilisé pour l'évaluation des rapports finals	Utilisé pour l'évaluation des contrats
De 0 à 50 000 $	263	11	7	7
De 50 000 à 136 000 $	108	30	25	26
136 000 $ et plus	16	16	13	16
Total	**387**	**57**	**45**	**49**

Les résultats pour les éléments à valeur élevée ont été communiqués au moyen d'un recensement des sondages disponibles et, pour le reste de la population, au moyen de l'échantillon stratifié non proportionnel. Les résultats sont précis à plus ou moins 12 p. 100, 18 fois sur 20. Les résultats extrêmes (moins de 10 p. 100 ou plus de 90 p. 100) sont précis à plus ou moins 10 p. 100, 18 fois sur 20.

Pour les 19 cas où le rapport final incluait au moins un relevé partiel des personnes sondées, nous avons estimé les taux de réponse aux sondages d'après l'information contenue dans le « relevé des personnes sondées » à l'aide de la méthode de calcul du taux de réponse 3 (TR3) de l'AAPOR. Cette méthode est moins prudente que celle prescrite par l'Association professionnelle de recherche en marketing; elle donne des taux de réponse plus élevés que celle de l'Association. Dans la plupart des cas, le relevé des personnes sondées ne contenait pas suffisamment d'information pour obtenir un TR3 précis. Nous avons estimé un taux d'admissibilité en nous fondant sur la population cible et sur les renseignements tirés du recensement de 2001 de Statistique Canada. Dans les cinq cas où un rapport n'affichait qu'un taux de réponse sans fournir d'information sur le mode de calcul, la valeur apparente de ce taux a été retenue. Dans les 21 autres cas, il n'y avait aucune information sur le taux de réponse.

Entrevues. Nous avons mené des entrevues auprès d'employés de 10 des 17 ministères et organismes qui composaient notre échantillon de projets de sondages donnés à contrat. Dans la plupart des cas, les personnes interviewées étaient des coordonnateurs de la recherche sur l'opinion publique en poste en

2003-2004. La sélection des ministères a été faite de façon que soient représentés des ministères de tailles diverses et d'expérience différente en recherche. Nous avons posé des questions standard à chaque ministère.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Ronnie Campbell
Directeur principal : Barry Leighton
Directeurs : Catherine Livingstone, Colin Meredith

Doreen Deveen
John McGrath
Anupheap Ngoun
Paul Pilon
Ruth Sullivan
Jacqueline Wickett

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre le service des Communications en composant le (613) 995-3708 ou le 1 888 761-5953 (sans frais).

Annexe Tableau des recommandations

Les recommandations formulées au chapitre 2 sont présentées ici sous forme de tableau. Le numéro du paragraphe où se trouve la recommandation apparaît en début de ligne. Les chiffres entre parenthèses correspondent au numéro des paragraphes où le sujet de la recommandation est abordé.

Information sur la qualité des sondages	
2.19 Dans le document annuel du Secrétariat du Conseil du Trésor, intitulé *Guide de préparation — Rapports ministériels sur le rendement (2003-2004)*, les ministères et organismes devraient être invités à veiller à ce que : • les mentions de données de sondages soient accompagnées d'une description de base de la méthode de sondage, des indicateurs clé de la qualité des données et des limites de celles-ci; • cette information soit facilement accessible, dans des notes en bas de page ou en fin de texte; • une information plus détaillée sur les méthodes soit rendue publique, de préférence par un lien Internet au rapport final de sondage. **(2.14-2.18)**	Grâce à son guide de préparation des rapports ministériels sur le rendement, le Secrétariat du Conseil du Trésor encourage les ministères à expliquer dans leurs rapports les motifs pour lesquels le lecteur peut avoir confiance dans la méthode et les données utilisées pour justifier les rendements. Entre autres, des rapports de bonne qualité sur le rendement devraient être équilibrés, faciles à comprendre et ne pas comporter trop de détails techniques. Le Secrétariat reconnaît qu'une justification raisonnable des méthodes de sondage, présentée discrètement, peut améliorer la qualité d'un rapport public sur le rendement. Le Secrétariat abordera la présentation des méthodes de sondage dans les prochaines versions de son guide et il continuera à collaborer avec les ministères afin d'améliorer la qualité des rapports au Parlement.
Leadership en matière de qualité des sondages d'opinion publique	
2.49 Travaux publics et Services gouvernementaux Canada devrait veiller à ce que la Direction de la recherche sur l'opinion publique, en tant qu'organisme de services communs obligatoires, accorde une place suffisante à la prestation de conseils spécialisés sur la qualité de tous les sondages, aux ministères et aux organismes. **(2.44-2.48)**	Bien que les ministères soient responsables de veiller à la qualité des sondages en vertu du cadre stratégique, la Direction de la recherche sur l'opinion publique (DROP) reconnaît l'importance de cette recommandation et continuera à donner des conseils éclairés aux ministères sur la qualité des sondages. En mai 2004, de nouveaux outils de passation de marché ont été mis en œuvre pour ce qui est de la recherche nationale sur l'opinion publique, lesquels comportaient des exigences contractuelles plus rigoureuses pour l'industrie dans le but d'améliorer la qualité de la recherche. Nous ajouterons d'autres

éléments de qualité à nos outils de passation de marché en recherche sur l'opinion publique qui seront renouvelés d'ici 2007 et transmis aux ministères. La DROP mettra également à jour ses guides de recherche actuels afin de mieux informer les ministères des questions se rapportant à la qualité des sondages. De plus, la DROP appliquera une méthode pour systématiser et documenter l'expertise fournie aux ministères et continuera à pratiquer un double examen des dossiers relatifs aux projets avant d'entamer le processus de passation de marché.

2.53 Afin d'aider les ministères à faire la distinction entre les sondages de bonne qualité et ceux de qualité médiocre, la Direction de la recherche sur l'opinion publique devrait adapter les normes pertinentes de l'industrie des études de marché et élaborer des repères adéquats qui puissent s'appliquer aux sondages commandés par les ministères.
(2.50-2.52)

La Direction de la recherche sur l'opinion publique (DROP) reconnaît l'importance de cette recommandation. Elle constituera d'ailleurs un groupe consultatif technique composé d'experts qui comprendra la participation de Statistique Canada. Le groupe contribuera à l'élaboration de points de référence appropriés qui seront intégrés aux outils de passation de marché, lesquels seront élaborés et mis à la disposition des ministères qui s'approvisionnent en recherche sur l'opinion publique. La DROP continuera également à appliquer et à adapter les normes pertinentes de l'industrie de la recherche en marketing lorsqu'elle examinera des projets et qu'elle donnera des conseils.

2.62 Lorsque la Direction de la recherche sur l'opinion publique conseille les ministères et organismes au sujet de sondages, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada devrait veiller à ce que :

- ces conseils soient fondés sur l'application systématique de normes et de repères pertinents à chaque sondage, en fonction de chaque cas;
- tous les conseils soient documentés;
- les ministères et organismes soient encouragés à tenir compte de ces conseils dans leurs contrats afin d'établir des attentes concrètes en matière de qualité.

(2.54-2.61)

La Direction de la recherche sur l'opinion publique (DROP) accepte cette recommandation. Elle élaborera un cadre de travail ainsi que des outils visant à aider les conseillers à appliquer systématiquement les normes et les points de référence à la formulation de conseils, et ce, en fonction de chaque cas. De nouvelles pratiques seront adoptées afin de mieux documenter les conseils donnés aux ministères. La DROP continuera à fournir des conseils aux ministères qui devront les intégrer aux contrats afin que soient définies des attentes concrètes en matière de qualité. De plus, des éléments de qualité supplémentaires seront ajoutés aux prochains outils de passation de marché pour la recherche sur l'opinion publique, lesquels seront renouvelés d'ici 2007 dans le but d'aider les ministères à obtenir des éléments de qualité dans le processus de passation de marché.

2.68 Travaux publics et Services gouvernementaux Canada devrait veiller à ce que la Direction de la recherche sur l'opinion publique examine les rapports finals de sondages afin d'établir s'ils sont exhaustifs et fiables. **(2.63-2.67)**	La Direction de la recherche sur l'opinion publique (DROP) reconnaît l'importance de disposer de rapports finaux, complets et fiables sur les sondages. Avant de remettre les rapports finaux à la Bibliothèque du Parlement et à Bibliothèque et Archives Canada, la DROP continuera de les examiner afin de déterminer s'ils sont complets et d'informer les ministères des éléments requis selon les politiques du gouvernement du Canada. En harmonie avec les responsabilités organisationnelles liées à la qualité de la recherche en vertu de la Politique de communication du gouvernement du Canada et de la gestion des dépenses aux termes de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, la DROP continuera à fournir des conseils aux ministères et à les encourager à intégrer les éléments nécessaires pour décrire la qualité et à prendre les mesures recommandées chaque fois que les normes ou les points de référence n'auront pas été respectés. Des éléments de qualité supplémentaires, visant à encourager la préparation de rapports complets et fiables, seront ajoutés aux prochains outils de passation de marché en recherche sur l'opinion publique qui seront renouvelés d'ici 2007.

Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes — Novembre 2005

Table des matières principale

Questions d'une importance particulière — 2005
Points saillants — Chapitres 1 à 8

Chapitre 1 Gendarmerie royale du Canada — Les services de police à contrat

Chapitre 2 La qualité et la communication des résultats des sondages

Chapitre 3 Agence du revenu du Canada — La vérification des déclarations de revenus des particuliers et des fiducies

Chapitre 4 La gestion des initiatives horizontales

Chapitre 5 Le soutien accordé aux industries culturelles

Chapitre 6 Élections Canada — L'administration du processus électoral fédéral

Chapitre 7 Affaires indiennes et du Nord Canada — Le respect des obligations relatives aux droits fonciers issus de traités

Chapitre 8 Autres observations de vérification

Annexes

2005

Rapport de la

vérificatrice générale du Canada

à la Chambre des communes

NOVEMBRE

Chapitre 3

Agence du revenu du Canada —
La vérification des déclarations de revenus des particuliers et des fiducies

Bureau du vérificateur général du Canada

Le Rapport de novembre 2005 de la vérificatrice générale du Canada comporte des questions d'une importance particulière, les points saillants, huit chapitres ainsi que des annexes. La table des matières principale se trouve à la fin du présent document.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également diffusé sur notre site Web à l'adresse www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au :

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : (613) 952-0213, poste 5000, ou 1 888 761-5953
Télécopieur : (613) 943-5485
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada 2005
N° de catalogue FA1-2005/2-3F
ISBN 0-662-70545-9

Chapitre

3

Agence du revenu du Canada

La vérification des déclarations de revenus des particuliers et des fiducies

Tous les travaux de vérification dont traite le présent chapitre ont été menés conformément aux normes pour les missions de certification établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Même si le Bureau a adopté ces normes comme exigences minimales pour ses vérifications, il s'appuie également sur les normes et pratiques d'autres disciplines.

Table des matières

Points saillants 1

Introduction 5

Objet de la vérification 5

Observations et recommandations 6

Vérification des déclarations de revenus des particuliers 6

Vérification des déductions et des crédits 9

L'Agence a une approche bien conçue et appliquée correctement pour la sélection des déclarations de revenus à vérifier 9

Vérification du revenu faisant l'objet d'une déclaration par des tiers 11

Le programme de rapprochement permet de déceler le revenu susceptible de ne pas avoir été déclaré 11

Un certain nombre de facteurs ont rendu le programme de rapprochement moins efficace 12

L'Agence devrait mieux utiliser certains feuillets de renseignements 16

Mesurer l'observation et en faire rapport 17

Vérification des déclarations de revenus des fiducies canadiennes 20

L'Agence n'évalue pas systématiquement l'impôt des fiducies canadiennes qui est à risque 21

Un certain nombre de facteurs ont contribué à rendre les activités d'examen des fiducies moins efficaces 22

Conclusion 26

À propos de la vérification 28

Annexe

Tableau des recommandations 30

Agence du revenu du Canada
La vérification des déclarations de revenus des particuliers et des fiducies

Points saillants

Objet

L'Agence du revenu du Canada est chargée de l'application de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Elle s'emploie à veiller à ce que les Canadiennes et les Canadiens paient la part des impôts dont ils sont redevables et à ce que l'assiette fiscale soit protégée. Nous nous sommes penchés sur la façon dont l'Agence vérifie l'exactitude des déclarations de revenus des fiducies canadiennes et de certains aspects des déclarations de revenus des particuliers. Nous avons examiné la façon dont l'Agence détermine quelles déclarations elle vérifiera, et nous avons vérifié si elle dispose de méthodes de vérification adéquates, y compris son utilisation des renseignements de tiers, et si elle recueille des données exactes et complètes sur les résultats de ses programmes de vérification.

Pertinence

Le régime fiscal canadien repose sur l'autocotisation; selon ce régime, chaque particulier ou fiducie est tenu de fournir au gouvernement des renseignements complets et exacts concernant l'impôt sur le revenu à payer.

Les programmes que nous avons examinés constituent le fondement de la vérification des déclarations de revenus des particuliers à l'Agence. En 2003-2004, ces programmes ont permis d'analyser en profondeur près de 24 millions de déclarations produites par des contribuables, et d'en vérifier certains aspects qui ne semblaient pas être conformes à la loi. L'impôt sur le revenu des particuliers est la plus importante source de revenus du gouvernement; en 2003-2004, l'Agence a établi des cotisations d'impôt fédéral, provincial (sauf le Québec) et territorial de 125 milliards de dollars à l'égard des particuliers. La même année, des cotisations d'impôt fédéral, provincial et territorial de 3 milliards de dollars ont été établies à l'égard des fiducies canadiennes, qui ont attribué des revenus de 23 milliards de dollars à leurs bénéficiaires.

Constatations

- Le programme de revue du traitement de l'Agence fonctionne selon une approche axée sur les risques qui est conçue et appliquée correctement et qui lui permet de sélectionner et de vérifier les déductions et les crédits que les particuliers demandent dans leurs déclarations de revenus, mais auxquels ils peuvent ne pas avoir entièrement droit. Selon les résultats du programme, le pourcentage

de ces contribuables a doublé pour passer à 11 p. 100 entre 1997 et 2003, bien que, selon nos estimations, le total des revenus à risque soit demeuré relativement stable au cours des quatre dernières années. À l'aide des données de l'Agence pour 2002–2003, nous avons estimé que, si tous les contribuables s'étaient conformés en tous points aux règles relatives aux 32 déductions et crédits visés par le programme de revue du traitement, les revenus provenant de l'impôt sur le revenu des particuliers auraient, cette année-là, été plus élevés de 586 millions de dollars. Par la vérification d'environ 3 p. 100 des déclarations pour lesquelles une cotisation a été établie cette année-là, le programme a permis le recouvrement de 27 p. 100 de ce montant, soit 160 millions de dollars.

- Dans le cadre de son programme de rapprochement, l'Agence compare les renseignements communiqués par les contribuables avec ceux présentés par des tiers tels que les employeurs et les institutions financières. Lorsqu'elle relève un ou plusieurs écarts, elle calcule le montant d'impôt sur le revenu susceptible d'être recouvré. Bien que le programme de rapprochement permette de sélectionner les déclarations à examiner en fonction des risques qu'elles présentent, son évaluation des risques ne tient pas compte du montant susceptible d'être recouvré qui est calculé par le système. Il en résulte que l'Agence ne choisit pas de façon systématique d'examiner les déclarations présentant les montants les plus élevés de revenus qui peuvent ne pas avoir été déclarés. Elle n'évalue pas non plus l'impôt à risque se rapportant aux déclarations dans lesquelles elle a relevé des écarts, mais qu'elle n'a pas vérifiées.

- En ne surveillant pas l'incidence, sur les revenus fiscaux, de l'inobservation dans les secteurs visés par les programmes de revue du traitement et de rapprochement, l'Agence néglige un élément important dans l'évaluation de l'efficacité de ces programmes.

- L'Agence n'évalue pas systématiquement les recettes fiscales des fiducies canadiennes qui sont à risque lorsqu'elle choisit les déclarations de revenus à vérifier. En outre, le manque de renseignements clés, tels que la valeur de l'actif et du passif détenus par les fiducies, fait obstacle à l'élaboration d'un système efficace d'évaluation du risque. L'Agence met l'accent sur la vérification des fiducies testamentaires. Au cours des trois dernières années, les recouvrements d'impôt moyens à la suite des vérifications de fiducies testamentaires ont été presque cinq fois moins élevés que les recouvrements moyens résultant de vérifications d'autres fiducies.

- Les activités d'examen de l'Agence à l'égard des déclarations de revenus de fiducies canadiennes présentent elles aussi des lacunes. Par exemple, la seule mesure de son rendement dans ce domaine consiste à déterminer si une déclaration a été traitée dans les délais alloués selon la norme de service de l'Agence; cette dernière ne possède pas de données sur les corrections apportées par le répartiteur et elle ne compare pas les déductions demandées par les fiducies au titre des répartitions entre les bénéficiaires avec les montants déclarés sur les feuillets de renseignements que les fiducies envoient aux bénéficiaires.

Réaction de l'Agence. Pour chacune des recommandations formulées dans ce chapitre, l'Agence du revenu du Canada indique les mesures qu'elle a prises ou entend prendre pour mettre en œuvre la recommandation.

Introduction

Autocotisation — Le contribuable remplit une déclaration de revenus et calcule les impôts qu'il doit payer en fonction de son revenu imposable et des déductions et des crédits admissibles.

Inobservation — Le contribuable ne calcule pas, ne déclare pas ou ne paie pas le montant d'impôt qu'il doit payer.

3.1 L'Agence du revenu du Canada a reçu près de 24 millions de déclarations de revenus de particuliers en 2003–2004. L'impôt sur le revenu des particuliers représente la plus importante source de revenus des gouvernements, des cotisations d'impôt de 125 milliards de dollars ayant été établies cette année-là. Le régime fiscal canadien repose sur l'**autocotisation**; selon ce régime, chaque particulier est tenu de produire une déclaration de revenus faisant état de renseignements exacts et complets et de payer les impôts dus conformément à la *Loi de l'impôt sur le revenu*. L'**inobservation** peut résulter d'actes délibérés d'évasion fiscale, ainsi que d'erreurs commises involontairement dans l'interprétation et les calculs mathématiques.

3.2 Les programmes de vérification des déclarations de revenus des particuliers de l'Agence comprennent trois programmes de validation — validité de confiance, revue du traitement et rapprochement — et quatre programmes de vérification au bureau —examen des remboursements, examen après paiement, vérification au bureau et vérification au bureau des redressements demandés par les contribuables. Les trois programmes de validation constituent le fondement de la vérification des déclarations de revenus des particuliers à l'Agence. Ces trois programmes permettent de scruter toutes les déclarations produites par les contribuables chaque année, puis de vérifier les aspects des déclarations qui semblent ne pas se conformer à la loi.

3.3 Les fiducies sont également tenues par la *Loi de l'impôt sur le revenu* de produire des déclarations de revenus. Selon les données de l'Agence, en 2003–2004, environ 175 000 fiducies canadiennes ont déclaré qu'elles avaient réparti des revenus de 23 milliards de dollars entre leurs bénéficiaires, et qu'elles avaient elles-mêmes fait l'objet de cotisations d'impôt fédéral, provincial et territorial totalisant 3 milliards de dollars. Les programmes de vérification de l'Agence à l'égard des fiducies canadiennes comprennent un examen de l'observation au moment du traitement initial de la déclaration et la vérification de déclarations sélectionnées.

Objet de la vérification

3.4 Notre vérification avait pour objet de déterminer dans quelle mesure l'Agence parvient à cerner et à gérer le risque que des particuliers et des fiducies canadiennes ne se conforment pas à la loi lorsqu'ils préparent leurs déclarations de revenus, et dans quelle

mesure elle utilise adéquatement les renseignements fournis par des tiers pour la vérification des déclarations de revenus des particuliers.

3.5 Nous nous sommes penchés sur la question de savoir si l'Agence :

- classe les déclarations de revenus à vérifier selon le niveau de risque;
- s'est dotée de procédures adéquates pour la vérification de tous les renseignements d'une déclaration de revenus;
- fait une utilisation raisonnable des feuillets de renseignements que les tiers sont tenus par la loi de lui présenter;
- saisit de façon exacte et complète les résultats de ses activités de vérification;
- s'attaque aux secteurs connus d'inobservation.

3.6 Nous n'avons pas examiné les programmes en place à l'Agence pour vérifier le respect des règles qui régissent la déclaration du revenu tiré d'un travail indépendant, puisque nous l'avions fait l'an dernier. Nous n'avons pas non plus examiné les programmes de vérification spécialisée, tels que ceux portant sur l'évitement fiscal et les règles fiscales internationales, ni les activités exercées par l'Agence pour vérifier si les fiducies non résidentes ou étrangères observent la loi. La section intitulée **À propos de la vérification**, à la fin du chapitre, fournit d'autres détails sur l'objectif, l'étendue, la méthode et les critères de la vérification.

Observations et recommandations

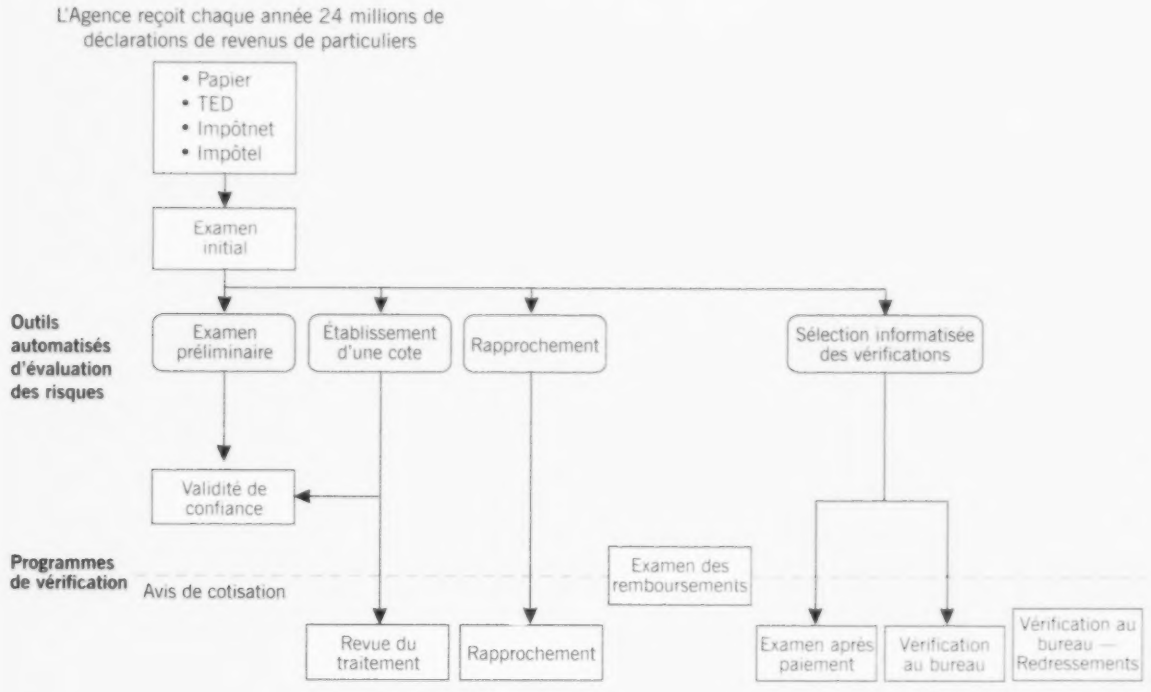
Vérification des déclarations de revenus des particuliers

3.7 Pour s'assurer d'utiliser ses ressources le plus efficacement possible dans tous ses programmes de vérification des déclarations de revenus des particuliers, l'Agence détermine les secteurs dans lesquels les contribuables sont davantage susceptibles d'éprouver de la difficulté à remplir leurs déclarations de revenus ou de ne pas se conformer à la loi. Elle détermine ensuite les déclarations de revenus présentant les possibilités les plus élevées au chapitre des recouvrements d'impôt. Un certain nombre d'outils automatisés d'évaluation des risques soumettent toutes les déclarations à un examen préalable (voir la pièce 3.1) afin d'établir si une déclaration est susceptible de renfermer des renseignements incomplets ou inexacts et d'estimer approximativement les montants d'impôt additionnels qui seraient exigibles si les irrégularités présumées étaient confirmées et corrigées.

3.8 Avant même d'appliquer des critères d'évaluation des risques, l'Agence assujettit chaque déclaration à un examen initial pour s'assurer que cette déclaration concorde avec les renseignements se trouvant déjà au dossier, que les calculs sont exacts, que certaines déductions et certains crédits demandés par le contribuable ne dépassent pas les plafonds admissibles et que le contribuable a droit aux montants qu'il demande.

3.9 Un système de cotation attribue ensuite une cote à chacun des 32 crédits et déductions particuliers se trouvant dans une déclaration. Le programme de validité de confiance vérifie les déclarations sélectionnées en fonction de ces cotes. Ce programme vérifie également les déclarations que le système régulier d'examen préliminaire a sélectionnées parce qu'elles renferment des pertes, des déductions ou des crédits qui dépassent des montants établis. Le programme de validité de confiance sélectionne au total près de 1,5 p. 100 des déclarations de revenus des particuliers en vue d'un examen.

Pièce 3.1 L'Agence utilise un certain nombre de programmes et d'outils d'évaluation des risques afin de vérifier les déclarations de revenus des particuliers



3.10 À ce stade, l'Agence envoie au contribuable un avis de cotisation qui vient confirmer ou modifier son calcul de l'impôt à payer ainsi qu'un remboursement le cas échéant.

3.11 Une fois l'avis de cotisation envoyé, le programme de revue du traitement sélectionne environ 2,7 p. 100 des déclarations de revenus des particuliers à des fins d'examen. Le programme choisit des déclarations surtout selon la cote qui leur a été attribuée, mais en choisit aussi de façon aléatoire pour faire l'essai des critères d'évaluation des risques de l'Agence et les mettre au point.

3.12 L'Agence fait également le rapprochement de certaines données de la déclaration de revenus et de certains renseignements présentés par des tiers — tels que la rémunération versée selon les feuillets T4 fournis par les employeurs — de même que des renseignements figurant dans les déclarations d'époux et de conjoints de fait. Le système de rapprochement signale toutes les déclarations qui renferment des écarts, et le programme de rapprochement vérifie un certain nombre de ces déclarations.

3.13 Les programmes d'examen des remboursements, d'examen après paiement et de vérification au bureau sélectionnent également des déclarations pour une vérification au bureau. Chacun de ces programmes a un objectif bien défini. Par exemple, dans le cadre de leur charge de travail respective,

- le programme d'examen des remboursements vérifie toutes les déclarations dans lesquelles le contribuable demande un remboursement supérieur à un montant établi;
- le programme d'examen après paiement vérifie les déductions demandées au titre des « autres dépenses d'emploi »;
- le programme de vérification au bureau vérifie les gains en capital imposables.

Ces trois programmes sélectionnent les déclarations à vérifier en fonction du montant approximatif de revenus fiscaux à risque.

3.14 Lorsque l'un ou l'autre des programmes de vérification des déclarations de revenus des particuliers de l'Agence sélectionne une déclaration en vue d'un examen, les examinateurs vérifient d'habitude seulement les montants demandés ou les éléments de revenu signalés comme étant à risque, et non tous les montants de la déclaration de revenus. Si l'examen entraîne des modifications à la déclaration, l'Agence envoie un avis de nouvelle cotisation au contribuable.

Vérification des déductions et des crédits

L'Agence a une approche bien conçue et appliquée correctement pour la sélection des déclarations de revenus à vérifier

3.15 Le programme de validité de confiance sélectionne automatiquement les déclarations à examiner selon des critères pré-établis, appelés validités de confiance. Ceux-ci sont conçus pour évaluer le niveau de risque associé à des éléments précis ou à des déductions particulières dans une déclaration de revenus. Les validités de confiance « régulières », qui reposent sur une logique simple, sont appliquées si le montant demandé dépasse des seuils pré-établis. Les validités régulières visent des déductions, des crédits et des pertes déterminés. Les validités de confiance « cotées » sont basées sur l'évaluation que fait le système de cotation du niveau de risque associé à 32 déductions et crédits différents qui peuvent être demandés dans une déclaration de revenus et sur le fait que le contribuable demande un remboursement. Une cote élevée équivaut à un risque élevé de perte d'impôt. La plupart des déductions et des crédits auxquels le système de cotation attribue une cote figurent à la page 3 et à l'annexe 1 de la déclaration de revenus des particuliers (voir la pièce 3.2).

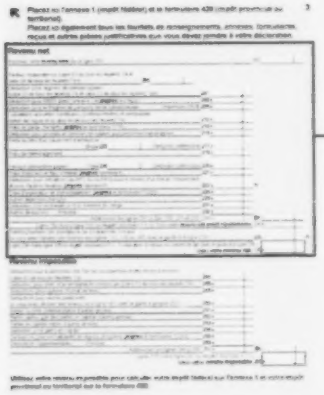
3.16 Le système de cotation utilise de nombreux critères élaborés par des experts en la matière. Par l'effet des relations entre ces critères, une cote est attribuée à des déductions et à des crédits précis de chaque déclaration; les antécédents du contribuable au chapitre de l'observation influent également sur la cote. Les déclarations sont classées par catégorie, chacun des 32 déductions et crédits que le programme vérifie et chacune des quatre méthodes ou modes de production des déclarations (papier, TED ou Internet, Impôtnet, Impôtel) constituant une catégorie. Le programme de revue du traitement examine ensuite un certain nombre de déclarations appartenant à chaque catégorie; les déclarations ayant reçu les cotes les plus élevées sont sélectionnées en vue d'une vérification. Les ressources humaines disponibles pour la vérification et le niveau approximatif des impôts à risque dans chaque catégorie, comparativement aux autres catégories, déterminent le nombre de déclarations de chaque catégorie qui seront examinées.

3.17 Chaque année, une analyse statistique des résultats du programme de revue du traitement permet à l'Agence de déterminer dans quelle mesure le système de cotation parvient à déceler l'inobservation. Une partie de cette analyse consiste à comparer le nombre de déclarations de chaque catégorie qui ont été modifiées ou « redressées » avec le nombre total de déclarations examinées, et à calculer le montant moyen d'impôt recouvré pour chaque examen. Les agents du fisc valident également le système de cotation en comparant

l'impôt recouvré à la suite de la sélection de montants demandés selon la cote qui leur a été attribuée avec l'impôt recouvré par la sélection de montants au hasard. Pour 2002-2003 — la dernière année pour laquelle l'Agence avait terminé cette analyse et que nous avons examinée — le système de cotation s'est révélé efficace. La sélection de

Pièce 3.2 Le système de cote porte surtout sur les déductions et les crédits de la page 3 et de l'annexe 1 de la déclaration

Déclaration de revenus des particuliers
Page 3

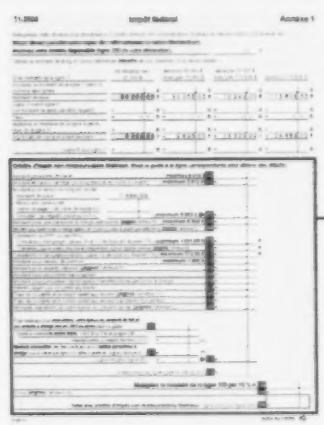


Revenu net

Inscrivez votre **revenu total** de la ligne 150 — 150

Facteur d'équivalence (case 52 de tous les feuillets T4 et case 34 de tous les feuillets T4A) — 206
Déduction pour régimes de pension agréés (case 20 de tous les feuillets T4 et case 32 de tous les feuillets T4A) — 207
Déduction pour REER (lisez l'annexe 7 et **joignez** les reçus) — 208 +
Déduction pour le Régime de pensions de la Saskatchewan (maximum 600 $) — 209 +
Cotisations annuelles syndicales, professionnelles et semblables (selon les reçus et la case 44 de tous les feuillets T4) — 212 +
Frais de garde d'enfants (**joignez** le formulaire T778) — 214 +
Déduction pour produits et services de soutien aux personnes handicapées — 215 +
Perte au titre d'un placement d'entreprise — Brute 228 — Déduction admissible 217 +
Frais de déménagement — 219 +
Pension alimentaire payée — Total 230 — Déduction admissible 220 +
Frais financiers et frais d'intérêt (**joignez** l'annexe 4) — 221 +
Déduction pour cotisations au RPC ou au RRQ pour le revenu d'un travail indépendant et pour d'autres revenus (**joignez** l'annexe 8) — 222 +
Frais d'exploration et d'aménagement (**joignez** le formulaire T1229) — 224 +
Autres dépenses d'emploi — 229 +
Déduction pour la résidence d'un membre du clergé — 231 +
Autres déductions — Précisez — 232 +
Additionnez les lignes 207 à 224, 229, 231 et 232 — 233 =
Ligne 150 moins ligne 233 (si négatif, inscrivez « 0 ») Voici votre **revenu net avant rajustements** — 234 =
Remboursement des prestations de programmes sociaux (si vous avez déclaré des revenus aux lignes 113, 119 ou 146, lisez le guide à la ligne 235) — 235 +
Ligne 234 moins ligne 235 (si négatif, inscrivez « 0 ») Si vous avez un époux ou conjoint de fait, lisez le guide à la ligne 236
Voici votre **revenu net** — 236

Déclaration de revenus des particuliers
Annexe 1



Crédits d'impôt non remboursables fédéraux (lisez le guide à la ligne correspondante pour obtenir des détails)

Montant personnel de base — Inscrivez 8 012 $ — 300
Montant en raison de l'âge (si vous êtes né en 1939 ou avant) — maximum 3 912 $ — 301 +
Montant pour époux ou conjoint de fait — Montant de base 7 484 00 — Moins son revenu net (selon la page 1 de votre déclaration) — Résultat (si négatif, inscrivez « 0 ») + — maximum 6 803 $ — 302 +
Montant pour une personne à charge admissible (**joignez** l'annexe 5) — maximum 6 803 $ — 303 +
Montant pour personnes à charge âgées de 18 ans ou plus et ayant une déficience (**joignez** l'annexe 5) — 304 +
Cotisations au RPC ou au RRQ
Cotisations d'employé (cases 16 et 17 de tous les feuillets T4) — maximum 1 831,50 $ — 308 +
Cotisations pour le revenu d'un travail indépendant et pour d'autres revenus (**joignez** l'annexe 8) — 310 +
Cotisations à l'assurance-emploi (case 18 de tous les feuillets T4) — maximum 772,20 $ — 312 +
Montant pour revenu de pension — maximum 1 000 $ — 314 +
Montant pour enfants naturels (**joignez** l'annexe 5) — 315 +
Montant pour personnes handicapées — 316 +
Montant pour personnes handicapées transféré d'une personne à charge — 318 +
Intérêts payés sur vos prêts étudiants — 319 +
Frais de scolarité et montant relatif aux études (**joignez** l'annexe 11) — 323 +
Frais de scolarité et montant relatif aux études transférés d'un enfant — 324 +
Montants transférés de votre époux ou conjoint de fait (**joignez** l'annexe 2) — 326 +
Frais médicaux pour **vous-même, votre époux ou conjoint de fait et vos enfants à charge nés en 1987 ou après** (lisez le guide) — 330
Moins le montant le moins élevé : 1 813 $ ou 3 % de la ligne 236 — Résultat partiel (si négatif, inscrivez « 0 ») = (A)
Montant admissible des frais médicaux pour d'autres personnes à charge (voir le calcul à la ligne 331 dans le guide et **joignez** l'annexe 5) — 331 + (B)
Ligne (A) plus ligne (B) = — 332 +
Additionnez les lignes 300 à 326 et 332 — 335 =
Multipliez le montant de la ligne 335 par 16 % = — 338
Dons (**joignez** l'annexe 9) — 349 +
Total des crédits d'impôt non remboursables fédéraux : ligne 338 plus ligne 349 — 350 =

montants demandés selon leur cote de risque a permis de recouvrer plus de recettes que si les montants avaient été sélectionnés au hasard — en moyenne, quatre fois plus par examen — dans toutes les catégories de déductions et de crédits sauf deux.

3.18 Certaines demandes présentant des risques élevés n'ont pas été vérifiées par le programme de revue du traitement. Alors que le programme de validité de confiance examine les déclarations de revenus qui répondent à ses critères tout au long de l'année, le programme de revue du traitement ne vérifiait pas les déclarations produites après une date donnée. En 2003-2004, les responsables du programme ont évalué à près de 26 000 les déclarations de revenus répondant aux critères de sélection du programme en vue d'une vérification, qui ont été reçues après la date limite et qui, par conséquent, n'ont pas été vérifiées. L'Agence a apporté des changements au système pour combler cette lacune à temps pour la vérification des déclarations de revenus de 2004.

Vérification du revenu faisant l'objet d'une déclaration par des tiers

Le programme de rapprochement permet de déceler le revenu susceptible de ne pas avoir été déclaré

3.19 À l'automne de chaque année, l'Agence procède au rapprochement des données figurant dans les déclarations de revenus et des renseignements fournis par les employeurs, les institutions financières et d'autres tiers. Les déclarations de revenus des particuliers qui sont mariés ou qui vivent en union de fait sont également comparées avec celles de l'époux ou du conjoint de fait. Ces comparaisons visent à déceler :

- le revenu non déclaré;
- toute déduction inexacte au titre d'un montant d'« impôt retenu »;
- les crédits et les déductions qui dépassent les limites permises;
- le revenu familial net aux fins de la prestation fiscale canadienne pour enfants, du crédit pour la taxe sur les produits et services ou du crédit pour la taxe de vente harmonisée et du Supplément de revenu garanti;
- les montants inexacts au titre du « facteur d'équivalence ».

3.20 Lorsque le système de rapprochement relève un écart, il calcule le montant d'impôt supplémentaire qui serait exigible si l'écart était corrigé. Toutes les déclarations qui pourraient rapporter plus qu'un montant pré-établi d'impôt fédéral, provincial ou territorial

supplémentaire ou qui pourraient donner lieu à des redressements favorables au contribuable sont susceptibles d'être choisies pour l'examen. Ces déclarations sont regroupées selon la source et la nature de l'écart. Les agents du fisc vérifient ensuite une partie de ces déclarations.

3.21 Les motifs de sélection des déclarations vérifiées par le programme de rapprochement n'étaient pas entièrement consignés. Les ressources affectées au programme de rapprochement ont permis d'examiner de 55 à 80 p. 100 des écarts signalés par le système chaque année au cours des cinq dernières années. Nous avons appris que les responsables du programme utilisaient plusieurs critères pour déterminer les déclarations à examiner. Les critères comprennent la source et la nature de l'écart, de même que la fréquence des changements apportés quand des déclarations présentant des écarts semblables ont été examinées dans les années antérieures, et l'importance de l'impôt supplémentaire recouvré, en moyenne, quand un changement est apporté. Toutefois, les responsables n'ont pas pu expliquer en détail pourquoi le programme de rapprochement avait sélectionné les déclarations qui ont été vérifiées en 2004-2005. En l'absence de documents pertinents, nous n'avons pas pu déterminer si l'Agence avait appliqué ses propres critères pour la sélection des déclarations à vérifier cette année-là.

Un certain nombre de facteurs ont rendu le programme de rapprochement moins efficace

3.22 Le programme de rapprochement ne sélectionne pas de façon systématique pour vérification les déclarations présentant le plus de risques. Les catégories que l'Agence utilise pour sélectionner les déclarations qui feront l'objet d'une vérification du programme de rapprochement sont fondées sur des critères indiquant le risque d'inobservation. Cependant, ces critères ne comprennent pas le montant d'impôt susceptible d'être recouvré à l'égard d'une déclaration, que le système a déjà calculé. Il en résulte que certaines déclarations qui ont été vérifiées offraient moins de possibilités au chapitre du recouvrement d'impôt que d'autres déclarations qui ne l'ont pas été.

3.23 L'Agence possède suffisamment de renseignements pour calculer le **recouvrement d'impôt prévu** à l'égard de la plupart des déclarations qui présentent des écarts. Elle pourrait sélectionner des déclarations à examiner en commençant par celles pour lesquelles le recouvrement d'impôt prévu est le plus élevé. Elle pourrait procéder de cette façon

Recouvrement d'impôt prévu — Montant d'impôt qui, selon les calculs du système, est susceptible d'être recouvré relativement à cette déclaration, multiplié par la probabilité de recouvrer ce montant.

quelle que soit la catégorie dans laquelle les déclarations ont été classées. Une fois sélectionnées selon le recouvrement d'impôt prévu le plus élevé, les déclarations pourraient être triées de nouveau par catégorie pour que le déroulement du travail dans les centres fiscaux soit plus facile. Les déclarations appartenant à des catégories particulières pourraient tout de même être sélectionnées et vérifiées à des fins autres que la maximisation des recouvrements d'impôt — par exemple, pour renseigner les contribuables sur la façon de déclarer un genre de revenu particulier ou pour obtenir de l'information sur la façon dont les contribuables déclarent différents genres de revenus.

3.24 À l'heure actuelle, le programme de rapprochement ne tient pas compte d'autres renseignements facilement disponibles, qui pourraient être utilisés pour évaluer le risque qu'un contribuable ait mal déclaré son revenu. Par exemple, les renseignements concernant les antécédents du contribuable au chapitre de l'observation et la sélection de sa déclaration à des fins d'examen par les programmes de validité de confiance et de revue du traitement ne font pas partie des critères du programme de rapprochement.

3.25 Le rapprochement des feuillets de renseignements T3 a posé des problèmes. Le contribuable est tenu par la loi de préciser dans sa déclaration de revenus le revenu qu'il tire d'une fiducie. Les fiducies doivent généralement déclarer le revenu qu'elles répartissent entre des bénéficiaires dans des feuillets de renseignements T3.

3.26 En examinant l'information sur le programme et en interrogeant les responsables du programme, nous avons constaté que le rapprochement des feuillets T3 et des déclarations avait donné lieu à un faible recouvrement des impôts exigibles à cause de difficultés éprouvées dans la détection et la confirmation des écarts. Par exemple, dans les feuillets T3 présentés à l'Agence, les institutions financières font état séparément de chaque montant réparti à un bénéficiaire par chacune des fiducies auxquelles le bénéficiaire est associé. Toutefois, dans les feuillets de renseignements fournis à chaque bénéficiaire, les institutions font état d'un seul montant représentant tous les paiements provenant de toutes les fiducies.

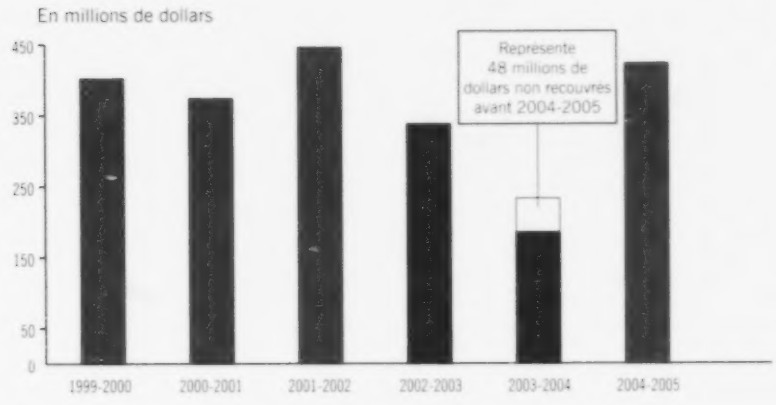
3.27 La charge de travail habituelle de l'Agence ne comprend pas la vérification des écarts entre les feuillets T3 et les déclarations de revenus et l'évaluation des risques comparatifs de perte d'impôt au cas où un contribuable omettrait de déclarer un revenu de fiducie ou un revenu d'autres sources. Ces activités de vérification ne sont exécutées que lorsque l'Agence affecte expressément des fonds à cette fin.

3.28 Le programme de rapprochement a donné lieu à des recouvrements moins élevés au cours de deux années récentes. Les revenus recouvrés grâce au programme de rapprochement ont diminué considérablement en 2002-2003 et 2003-2004 (voir la pièce 3.3). Dans leur rapport de 2002-2003, les responsables du programme ont énuméré un certain nombre de facteurs qui ont joué dans la baisse des recouvrements, notamment la nécessité de former un plus grand nombre d'employés et des problèmes systémiques rencontrés dans la détection de certains genres d'écarts. Pour 2003-2004, les difficultés posées par l'implantation d'un nouveau logiciel expliquent les recouvrements moins élevés. Nous estimons qu'au cours de cette période de deux ans, le programme de rapprochement n'a pas recouvré entre 200 et 250 millions de dollars d'impôt sur le revenu qui auraient pu l'être sans ces difficultés. Les fonctionnaires de l'Agence nous ont informés qu'en 2005-2006, l'Agence comptait soumettre les déclarations reçues en 2003-2004 à un deuxième examen et vérifier une grande partie des déclarations qui ne l'ont pas été antérieurement.

3.29 Les cotisations excédentaires à un REER n'ont pas été décelées. L'excédent cumulatif des cotisations à un REER, qui dépasse de plus de 2 000 $ le plafond de déduction d'un contribuable, est assujetti à un impôt correspondant à un pour cent par mois (en vertu de la partie X.1 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*). Il peut y avoir versement de cotisations excédentaires pour différentes raisons, notamment :

- un manque de compréhension des règles;
- le défaut de tenir compte des cotisations totales versées dans l'année;

Pièce 3.3 Les revenus recouvrés grâce au programme de rapprochement ont diminué en 2002-2003 et en 2003-2004



- le désir de mettre à l'abri de l'impôt un revenu de placement pendant un certain nombre d'années.

3.30 Jusqu'ici, l'Agence n'a pris aucune mesure pour identifier les contribuables qui ont versé des cotisations excédentaires, mais qui n'ont pas déclaré le montant d'impôt dû en vertu de la partie X.1 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. L'Agence compte commencer, avec les déclarations de revenus de 2004, à comparer les cotisations à des REER déclarées par les institutions financières avec les sommes indiquées par les particuliers dans leurs déclarations de revenus. Elle pourra alors vérifier si les contribuables ont versé les cotisations pour lesquelles ils demandent une déduction et déceler les cotisations excédentaires. L'Agence est en train d'étudier le niveau que les cotisations excédentaires atteignent actuellement afin de déterminer comment améliorer l'observation dans ce domaine. Ces mesures répondront aux préoccupations que nous avons exprimées dans nos rapports de 1994 et de 1997 au sujet de l'absence de programme de vérification pour les cotisations à un REER.

3.31 Recommandation. Pour améliorer les résultats du programme de rapprochement, l'Agence devrait :

- entièrement justifier et consigner ce sur quoi elle se fonde pour sélectionner les déclarations à vérifier;
- vérifier les déclarations selon l'ordre décroissant des recouvrements d'impôt prévus pour ses travaux qui visent à maximiser ces recouvrements.

Réponse de l'Agence. L'Agence s'engage à documenter en détail et à justifier le principe de sélection des déclarations pour en faire la vérification.

Pour ce qui est de la vérification des déclarations en ordre décroissant du recouvrement prévu de l'impôt sur le revenu, l'Agence est d'avis que d'établir la priorité des cas est important. Cependant, ce critère n'est pas le seul à considérer afin d'obtenir de meilleurs résultats pour ce secteur d'activité.

L'Agence examinera la façon d'améliorer son processus de rapprochement afin de s'assurer que les ressources sont utilisées pour les meilleurs cas; elle procède à l'analyse de diverses solutions de rechange pour améliorer ses pratiques actuelles.

L'Agence devrait mieux utiliser certains feuillets de renseignements

3.32 Les sociétés de personnes, les émetteurs d'actions accréditives et les promoteurs d'abris fiscaux communiquent chaque année à l'Agence des renseignements précisant les montants de revenu, les pertes et les crédits attribués à leurs investisseurs. L'Agence se sert des feuillets de renseignements présentés par les émetteurs d'actions accréditives et les promoteurs d'abris fiscaux pour évaluer le risque que posent, au chapitre de l'impôt, des émetteurs et des promoteurs particuliers et pour décider quels émetteurs et quels promoteurs devraient faire l'objet d'une vérification. L'Agence utilise également ces renseignements au cours de la vérification pour mesurer l'observation des règles fiscales. L'Agence utilise dans une certaine mesure les feuillets de renseignements présentés par les sociétés de personnes, mais non pour évaluer les impôts à risque. Toutefois, elle n'utilise pas les feuillets de renseignements transmis par toutes ces sources indépendantes lorsqu'elle examine des déclarations de revenus de particuliers afin de déterminer si les sommes demandées à titre de pertes et de crédits sont valables et si tous les revenus connexes sont déclarés.

3.33 Les maisons de courtage sont tenues par la législation fiscale de rendre compte à l'Agence du produit payé ou crédité aux clients pour des titres que ceux-ci ont aliénés ou rachetés au cours de l'année. Bien que l'Agence conserve ces renseignements, elle ne vérifie pas systématiquement si les contribuables ont inclus le produit de ces opérations dans le revenu ou les pertes figurant dans leurs déclarations de revenus. Les vérificateurs utilisent l'information pour faire un examen préliminaire des dossiers en vue d'une éventuelle vérification, et l'Agence a besoin de cette information pour vérifier le dossier d'un contribuable. Lorsque les agents du fisc analysent les renseignements présentés par les maisons de courtage, cela peut donner lieu à des vérifications spéciales de contribuables.

3.34 Recommandation. L'Agence devrait élaborer et mettre en œuvre une stratégie visant à mieux utiliser les déclarations de renseignements concernant les abris fiscaux, le revenu des sociétés de personnes et les actions accréditives dans le cadre de ses activités visant à favoriser l'observation dans les déclarations de revenus des particuliers.

Réponse de l'Agence. L'Agence reconnaît l'importance d'utiliser efficacement les déclarations de renseignements dans le cadre de ses activités de vérification de l'observation. Bien que les renseignements reçus sur les déclarations d'abris fiscaux, les déclarations d'actions accréditives et les déclarations de sociétés de personnes ne soient pas conçus pour être appariés automatiquement aux dossiers des

contribuables, l'Agence utilise effectivement, comme le fait remarquer la vérificatrice générale, les renseignements sur les déclarations d'abris fiscaux et les déclarations d'actions accréditives pour évaluer le risque fiscal à des fins de vérification et pour vérifier l'observation de la législation fiscale. De plus, l'Agence a lancé, en avril 2005, un projet pilote visant à évaluer la pertinence de saisir l'information sur les sociétés de personnes dans une base de données de vérification dans le but d'améliorer le classement du risque à des fins de vérification. L'Agence se servira des résultats de ce projet pilote pour déterminer la meilleure façon d'utiliser les déclarations de renseignements dans le cadre de ses activités de vérification de l'observation.

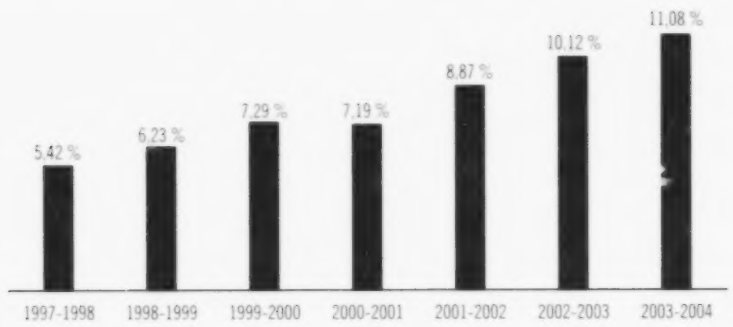
Mesurer l'observation et en faire rapport

3.35 Dans son rapport annuel de 2003-2004 au Parlement, l'Agence indique qu'elle effectue des vérifications aléatoires dans le cadre du programme de revue du traitement. Elle précise ensuite ce qui suit : « D'après les résultats de l'année d'imposition 2002, l'observation dans ce domaine (principaux éléments de déduction et de crédit) demeure dans l'ensemble élevée, soit 89,9 p. 100, un taux comparable à celui de l'an dernier. »

3.36 Cependant, quand nous comparons ces données avec les résultats obtenus sur une plus longue période, comme le fait l'Agence dans ses rapports internes d'évaluation des programmes et dans son rapport annuel de 2004-2005, nous obtenons un tableau différent de l'observation chez les contribuables. En vérifiant des déclarations sélectionnées au hasard, le programme de revue du traitement a établi que le pourcentage des contribuables qui demandent des déductions et des crédits auxquels ils n'ont pas droit a doublé pour passer de 5,42 à 11,08 p. 100 entre 1997 et 2003 (voir la pièce 3.4). Toutefois, pour les quatre dernières années, notre estimation du total des revenus à risque est demeurée relativement stable. Par une analyse plus poussée, les responsables du programme ont établi que les taux d'observation semblent varier en fonction de la méthode de production des déclarations.

3.37 L'Agence doit bien saisir la baisse de l'observation chez les contribuables dans le cadre de son programme de revue du traitement et la contrer. Nous avons constaté avec satisfaction qu'en ce qui concerne les déductions et les crédits visés par le programme de revue du traitement, l'Agence mesure chaque année le pourcentage des contribuables qui ne se conforment pas aux règles. Là où elle a relevé des demandes de déduction ou de crédit pour lesquelles le taux d'inobservation est plus élevé, elle a pris des mesures qui ont consisté entre autres à proposer des modifications aux guides d'impôt et à

Pièce 3.4 Selon le programme de revue du traitement, le pourcentage de contribuables qui demandent des déductions et des crédits auxquels ils n'ont pas droit a doublé



d'autres publications, à mettre à jour les consignes données sur le site Internet de l'Agence et à recommander des changements aux logiciels de préparation des déclarations utilisés par les déclarants qui se servent d'Impôtnet. En plus de cette analyse annuelle des résultats de programme, le programme de recherches sur l'observation de l'Agence a permis d'effectuer un certain nombre d'études pour en savoir davantage sur le taux croissant d'inobservation dans la population en général et les différences dans le niveau d'inobservation entre les contribuables utilisant différentes méthodes pour la production de leurs déclarations, telles que le TED et Impôtnet.

3.38 Toutefois, il reste encore à l'Agence à bien comprendre les raisons de la hausse de l'inobservation pour ce qui est des éléments visés par le programme de revue du traitement au cours des sept dernières années — il faut déterminer si la hausse est attribuable à des déductions et à des crédits particuliers, aux différences dans les profils des contribuables (par exemple l'âge, la tranche de revenus, la province) — ou si c'est une hausse générale de l'inobservation chez les contribuables. Nous reconnaissons qu'il pourrait ne pas être facile d'établir un « modèle » des causes sous-jacentes de l'inobservation dans le programme de revue du traitement et de les expliquer, mais l'Agence se doit de répondre à ces questions pour pouvoir les résoudre au moyen de mesures appropriées.

3.39 Mesure des conséquences financières du non-respect des règles relatives aux demandes de déductions et de crédits. L'Agence mesure le pourcentage de contribuables qui ne respectent pas les règles lorsqu'ils demandent des déductions et des crédits qui sont visés par le programme de revue du traitement. L'inobservation peut résulter d'actes délibérés d'évasion fiscale, de même que d'actes non

intentionnels faisant suite à des erreurs commises involontairement dans l'interprétation et les calculs mathématiques.

3.40 Toutefois, l'Agence n'évalue pas la différence entre l'impôt fédéral, provincial et territorial sur le revenu réellement établi et la valeur approximative des impôts qui seraient payés si la totalité des contribuables se conformaient en tous points aux règles relatives aux demandes de déduction et de crédit. À l'aide des données de l'Agence, nous avons établi, à 34 millions de dollars près, que les revenus provenant de l'impôt fédéral, provincial et territorial sur le revenu des particuliers pour 2002-2003 auraient été de 586 millions de dollars plus élevés si le taux d'observation avait atteint 100 p. 100. En vérifiant les déductions et les crédits dans environ 3 p. 100 des déclarations pour lesquelles une cotisation a été établie cette année-là, l'Agence a recouvré 160 millions de dollars, ou 27 p. 100 du manque à recouvrer estimatif.

3.41 Nous reconnaissons que le fait de comparer des revenus fiscaux réels avec une valeur approximative qui représenterait un taux d'observation parfait tient de l'hypothèse et qu'il est impossible d'obtenir un taux d'observation parfait. Toutefois, la comparaison des résultats réels avec les résultats que donnerait un taux d'observation parfait permettrait à l'Agence de déterminer dans quelle mesure son programme de revue du traitement parvient à déceler l'inobservation et de savoir si les conséquences financières de l'inobservation s'alourdissent avec le temps.

3.42 Mesurer l'incidence de la déclaration partielle des revenus faisant l'objet d'une déclaration par des tiers. Comme nous l'avons mentionné plus tôt, le programme de rapprochement ne soumet pas à une vérification toutes les déclarations dans lesquelles des écarts ont été relevés. L'Agence n'analyse pas ces déclarations dans le but de déterminer approximativement le montant total d'impôt à risque relativement aux déclarations pour lesquelles des écarts ont été relevés, mais qui n'ont pas été vérifiées. Si elle le faisait cependant, elle pourrait, sur une période donnée, établir des comparaisons avec le montant d'impôt à risque relativement à des revenus non déclarés qui font l'objet d'une déclaration par des tiers.

3.43 Recommandation. Pour mieux comprendre les tendances au chapitre de l'observation par les contribuables et pour mieux mesurer l'efficacité des programmes de revue du traitement et de rapprochement et pour en faire rapport, l'Agence du revenu du Canada devrait :

- rendre compte des tendances à plus long terme au chapitre de l'observation par les contribuables;

- expliquer les changements importants qui surviennent dans les pratiques en matière d'observation et les mesures qu'elle prend pour y faire face;
- communiquer des renseignements statistiquement valables sur l'incidence fiscale approximative du non-respect des règles relatives à la déclaration des déductions et des crédits, de même qu'à la déclaration des revenus faisant l'objet de déclarations par des tiers;
- faire état de son rendement dans la détermination des montants connexes et dans l'établissement de cotisations à leur égard.

Réponse de l'Agence. En fait, à l'heure actuelle, l'Agence établit des rapports internes sur l'analyse des tendances à long terme, ce qui inclut déterminer les changements dans les habitudes d'observation ainsi qu'établir des plans d'action pour répondre à ces changements. Nous ajouterons un volet à ces rapports pour nous assurer que l'information pertinente est comprise dans le rapport annuel au Parlement.

L'Agence convient de faire la prévision des revenus qui pourraient être à risque dans le cadre des programmes de revue du traitement et de rapprochement. Nous commencerons à effectuer l'estimation de cette valeur pour ces programmes et à comparer nos recouvrements de recettes réels à ces estimations pour accroître nos capacités d'évaluation de programmes. En ce qui concerne le programme de revue du traitement, nous sommes prêts à commencer immédiatement (et nous l'avons déjà fait dans le rapport annuel de 2004-2005). Pour le programme de rapprochement, nous avons tout récemment mis en œuvre un nouveau système permettant de saisir les données requises. Puisque nous ne disposons pas présentement de données historiques, il faudra prévoir de trois à cinq ans avant que nous puissions en estimer la valeur avec un niveau d'exactitude acceptable.

Vérification des déclarations de revenus des fiducies canadiennes

3.44 L'Agence examine toutes les déclarations de revenus des fiducies canadiennes avant d'envoyer un avis de cotisation. Cet examen lui permet de vérifier si tous les montants de la déclaration sont justifiés par les documents nécessaires et si le calcul des montants figurant aux documents est exact. Le programme de vérification des petites et moyennes entreprises prévoit également la vérification des déclarations de revenus des fiducies canadiennes. Les vérifications sont exécutées dans 45 bureaux des services fiscaux au Canada.

L'Agence n'évalue pas systématiquement l'impôt des fiducies canadiennes qui est à risque

Fiducie testamentaire — Fiducie créée au moment du décès d'un particulier pour la gestion et la répartition finale de ses biens.

Fiducie non testamentaire — Fiducie créée du vivant d'une personne et englobant toutes les autres fiducies, telles que les fiducies de fonds commun de placement et les fiducies personnelles.

3.45 La *Loi de l'impôt sur le revenu* prévoit deux grandes catégories de fiducies : les **fiducies testamentaires** et les **fiducies non testamentaires**. En 2004-2005, l'Agence a établi des cotisations relativement à 105 766 déclarations de revenus de fiducies testamentaires et à 71 150 déclarations de revenus de fiducies non testamentaires.

3.46 Les agents du fisc vérifient proportionnellement un plus petit nombre de fiducies non testamentaires que de fiducies testamentaires. La plupart des vérifications de fiducies effectuées au cours des trois dernières années avaient trait à des fiducies testamentaires qui ont été sélectionnées parmi celles qui ont demandé un certificat de décharge. (Les fiduciaires demandent souvent un **certificat de décharge** avant de liquider une fiducie testamentaire et de répartir les biens sous leur garde pour s'assurer que la fiducie conserve suffisamment de biens pour régler toute obligation fiscale.)

Certificat de décharge — Document dans lequel l'Agence du revenu du Canada atteste que tous les impôts, y compris les intérêts et les pénalités, dont la fiducie est responsable ont été payés.

3.47 Étant donné que l'Agence n'a ni méthode systématique, ni renseignements suffisants pour évaluer les impôts à risque dans l'ensemble des fiducies canadiennes, nous nous sommes penchés sur les impôts recouvrés à la suite des vérifications pour obtenir une mesure approximative du risque d'inobservation. Au cours des trois dernières années, l'impôt moyen recouvré pour chaque vérification d'une fiducie non testamentaire s'établissait à 22 300 $ comparativement à une moyenne de 4 500 $ pour chaque vérification d'une fiducie testamentaire (voir la pièce 3.5). Ces résultats donnent à croire que l'Agence devrait peut-être revoir le ciblage de ses activités de vérification.

Pièce 3.5 La plupart des vérifications portent sur des fiducies testamentaires

Année	Nombre de vérifications	
	Fiducies non testamentaires	Fiducies testamentaires
2002-2003	57	723
2003-2004	65	594
2004-2005	70	858
Total	**192**	**2 175**
Impôts moyens recouvrés par vérification	22 300 $	4 500 $

3.48 Les fonctionnaires de l'Agence conviennent qu'ils ont besoin d'en savoir plus au sujet du montant d'impôt à risque dans les fiducies. On a récemment lancé un projet pilote afin de cerner la nature et l'étendue des questions d'inobservation propres aux fiducies canadiennes.

3.49 L'Agence ne reçoit pas les renseignements essentiels pour évaluer le niveau de risque. Les données financières constituent l'un des éléments essentiels pour évaluer les risques. Contrairement aux sociétés, les fiducies ne sont pas tenues de soumettre un état annuel de l'actif et du passif. Il est essentiel de posséder des renseignements sur la valeur et le genre des biens détenus dans une fiducie pour évaluer le montant relatif d'impôt à risque concernant différents genres de biens et la fiducie en général. Étant donné que les fiduciaires sont tenus de rendre compte aux bénéficiaires de leur bonne gérance des biens détenus dans une fiducie, le fait que l'Agence exige qu'un fiduciaire fasse état de l'actif et du passif d'une fiducie ne devrait pas alourdir outre mesure le fardeau de l'observation.

Un certain nombre de facteurs ont contribué à rendre les activités d'examen des fiducies moins efficaces

3.50 Les renseignements sur les corrections apportées par les répartiteurs ne sont pas conservés. La procédure d'examen permet de vérifier chaque case et chaque ligne de la déclaration de revenus, mais elle se borne généralement à remonter, à partir des montants figurant dans la déclaration, aux documents justificatifs exigés et à vérifier le calcul des montants que ces documents contiennent. À l'heure actuelle, l'Agence mesure le rendement dans ce domaine en vérifiant seulement si les agents du fisc traitent une déclaration dans le délai imparti par la norme de service. L'objectif de l'Agence consiste à établir la cotisation de 95 p. 100 des déclarations de revenus dans les quatre mois qui suivent leur réception. Le rendement obtenu en regard de cette norme de service est la seule information qui figure dans le rapport annuel sur le rendement présenté par l'Agence au Parlement au sujet des déclarations de revenus des fiducies canadiennes.

3.51 Le répartiteur qui examine la déclaration de revenus d'une fiducie corrige au besoin les renseignements fournis dans la déclaration. Les corrections sont consignées, et le contribuable est informé des corrections par l'avis de cotisation. Toutefois, le système ne compile pas les renseignements sur les corrections apportées, y compris les changements à l'impôt, par suite de ces examens. Ainsi, l'Agence ne connaît pas le montant de revenus fiscaux additionnels que ses activités de vérification lui ont permis de recouvrer. Elle ne possède pas

non plus de données lui indiquant dans quel domaine les fiducies éprouvent de la difficulté à se conformer à la loi — données qui l'aideraient à mieux cibler ses travaux d'examen et à mettre au point des activités adéquates pour favoriser l'observation.

3.52 Le revenu réparti entre les bénéficiaires n'est pas vérifié. En général, une fiducie est assujettie à l'impôt sur le revenu qu'elle gagne, à moins qu'elle ne répartisse le revenu entre les bénéficiaires dans la même année. Lorsqu'une fiducie réduit son revenu imposable en répartissant une partie du revenu entre les bénéficiaires, elle doit généralement fournir à l'Agence et aux bénéficiaires un feuillet de renseignements T3 indiquant les montants répartis entre tous les bénéficiaires. Les bénéficiaires doivent alors inclure ces revenus dans leur déclaration de revenus de particuliers. Ce contrôle vise à garantir que la fiducie ou ses bénéficiaires sont assujettis à l'impôt sur ces revenus. Toutefois, à l'heure actuelle, l'Agence ne vérifie pas si la déduction effectuée par la fiducie au titre des répartitions entre les bénéficiaires correspond au revenu total que la fiducie a déclaré dans les feuillets de renseignements T3 établis pour ces bénéficiaires.

3.53 Nous avons demandé aux agents du fisc de faire des recherches dans les bases de données de l'Agence pour déterminer le revenu total réparti entre les bénéficiaires, que les fiducies ont déduit dans leurs déclarations de revenus de 2003 et qui, d'après eux, aurait dû entraîner l'établissement d'un feuillet de renseignements T3. Nous leur avons également demandé de déterminer le revenu total réparti entre les bénéficiaires selon les feuillets de renseignements T3 qu'ils ont reçus des fiducies. Nous avons ensuite comparé les totaux. Les chiffres que l'Agence a fournis ont révélé un écart important. Lorsqu'ils ont examiné cet écart, les fonctionnaires de l'Agence ont pu corriger des montants qui expliquaient une grande partie de l'écart et donner des explications plausibles pour le reste. Bien que les responsables de l'Agence soient convaincus qu'une grande partie de l'écart n'a aucune incidence sur les revenus fiscaux, ils doivent poursuivre leurs recherches pour valider les raisons du reste de l'écart et pour confirmer qu'il n'y a pas d'incidence sur les revenus fiscaux. Cette constatation montre qu'il faut que l'Agence mette en place un programme de vérification de l'observation permettant de déterminer si les déductions demandées par une fiducie au titre de la répartition entre les bénéficiaires sont reflétées correctement dans les feuillets de renseignements préparés par la fiducie.

3.54 Le respect de l'obligation de présenter des renseignements complets n'est pas assuré. Le ministre du Revenu national précise les renseignements, y compris tout renseignement supplémentaire, que les

fiducies sont tenues d'indiquer dans leurs déclarations de revenus. Ces renseignements tiennent lieu de contrôle initial puisqu'ils permettent de s'assurer que les montants indiqués dans les déclarations de revenus des fiducies sont exacts et complets, et ils donnent en outre à l'Agence la possibilité d'effectuer une évaluation préliminaire du respect des règles fiscales par les fiducies. Nous avons relevé des cas où l'Agence n'assure pas le respect de certaines obligations de fournir des renseignements. Ces pratiques ont pour effet de miner l'efficacité des contrôles et de compromettre l'obligation pour le contribuable de produire une déclaration complète et exacte.

3.55 Les procédures établies ne sont pas suivies. Selon les règles fiscales, certaines fiducies sont assujetties à l'impôt sur l'augmentation de la valeur de leur actif tous les 21 ans. Les répartiteurs vérifient si la règle s'applique pour chaque déclaration qu'ils examinent. Si c'est le cas, les répartiteurs s'attendent à ce que les renseignements appropriés accompagnent la déclaration de sorte qu'ils puissent comparer ces renseignements avec le revenu indiqué dans la déclaration. Pour savoir si les répartiteurs suivent les procédures établies, nous avons sélectionné un échantillon de 20 déclarations de revenus de fiducies pour 2004 à partir d'une population de 451 fiducies auxquelles, selon l'Agence, la règle des 21 ans pourrait s'appliquer. Nous avons confirmé que la règle s'appliquait à 8 des 20 déclarations. Dans trois des huit cas, le dossier ne contenait pas les renseignements requis. Malgré la taille réduite de l'échantillon utilisé pour ce test, un taux d'erreur si élevé montre que les contrôles dans ce domaine laissent à désirer.

3.56 Les codes de vérification sont de peu d'utilité. La procédure d'examen que les répartiteurs exécutent se limite à un examen au bureau des renseignements fournis par les contribuables. Dans certains cas, les renseignements fournis justifieraient qu'un vérificateur spécialisé procède à un examen approfondi. À l'heure actuelle, l'Agence demande aux répartiteurs d'entrer des codes dans le système pour indiquer les questions de vérification possibles que leur examen leur a permis de relever. Notre étude restreinte des dossiers de cotisation des fiducies a révélé que les répartiteurs n'appliquaient pas les codes de façon systématique là où la procédure d'établissement des cotisations l'exigeait. Des vérificateurs dans les bureaux des services fiscaux nous ont indiqué qu'ils n'étaient pas en mesure de déterminer, à partir du système automatisé des fiducies, quelles déclarations de fiducies portaient un code de vérification, et qu'ils ne recevaient pas non plus de renvois de la Section du traitement des T3. Il en résulte que l'Agence détermine quelles déclarations de fiducies elle vérifiera sans exploiter pleinement l'information à sa disposition.

3.57 Recommandation. L'Agence devrait :

- évaluer systématiquement l'impôt des fiducies canadiennes qui est à risque lorsqu'elle sélectionne les déclarations de revenus à vérifier;
- exiger que les fiducies soumettent un état de l'actif et du passif avec leur déclaration de revenus;
- recueillir et compiler des renseignements sur les corrections apportées et préparer des rapports en vue de faciliter la gestion des activités d'établissement des cotisations relatives aux fiducies et en faire état;
- parachever son examen des montants enregistrés dans ses bases de données au titre du revenu réparti entre les bénéficiaires dans les déclarations de revenus des fiducies pour 2003 et dans les feuillets de renseignements de 2003, et déterminer l'incidence, s'il en est, des écarts relevés sur les revenus fiscaux;
- mettre en œuvre un programme de vérification de l'observation permettant de s'assurer que les fiducies canadiennes déclarent correctement le revenu qu'elles répartissent entre les bénéficiaires dans les feuillets de renseignements.

Réponse de l'Agence. Eu égard au dynamisme et à l'évolution rapide des fiducies, l'Agence révise son approche de la vérification des déclarations de revenus des fiducies nationales, y compris les analyses et les consultations quant aux avantages et aux coûts associés à l'imposition aux fiducies d'une exigence de produire un état de l'actif et du passif avec leur déclaration de revenus.

L'Agence est d'accord avec cette recommandation de saisir et de compiler les renseignements ayant trait aux corrections et d'élaborer des rapports pour aider à la gestion des activités d'établissement de cotisation des fiducies et en rendre compte. À cette fin, l'Agence s'appuiera sur son Programme d'évaluation de la qualité récemment mis en œuvre pour accroître sa capacité d'évaluer et de gérer les activités d'établissement de cotisation des fiducies.

L'Agence complétera son examen des montants enregistrés dans les bases de données afin de s'assurer qu'il n'y a aucune implication fiscale.

De nombreuses situations ne requièrent pas la production de feuillets de renseignements. Pour toutes les autres, l'Agence examine cette recommandation, détermine l'incidence de liens plus étroits entre ses bases de données actuelles et étudie la possibilité d'améliorer l'observation en matière de production de feuillets de renseignements de fiducies canadiennes.

Conclusion

3.58 Le programme de revue du traitement de l'Agence fonctionne selon une approche axée sur les risques qui est conçue et appliquée correctement et qui lui permet de sélectionner et de vérifier les déductions et les crédits que les particuliers demandent dans leurs déclarations de revenus, mais auxquels ils peuvent ne pas avoir entièrement droit. Il ressort des résultats du programme qu'entre 1997 et 2003, le pourcentage de ces contribuables a doublé pour passer à 11 p. 100 bien que, selon nos estimations, le total des revenus à risque est demeuré relativement stable au cours des quatre dernières années. À l'aide des données de l'Agence pour 2002–2003, nous avons établi que, si tous les contribuables s'étaient conformés en tous points aux règles relatives aux déductions et crédits visés par le programme de revue du traitement, les revenus fédéraux, provinciaux et territoriaux provenant de l'impôt sur le revenu des particuliers auraient, cette année-là, été plus élevés de 586 millions de dollars. Par la vérification d'environ 3 p. 100 des déclarations pour lesquelles une cotisation a été établie cette année-là, l'Agence a recouvré, sur ce montant, 160 millions de dollars, soit 27 p. 100.

3.59 Il faut apporter des améliorations au programme de rapprochement de l'Agence afin de rehausser ses méthodes de gestion des risques quand il s'agit de vérifier si les contribuables ont déclaré au complet le revenu indiqué pour eux dans les feuillets de renseignements soumis par des tiers. L'Agence compare les renseignements communiqués par les contribuables avec ceux fournis par des tiers, relève les écarts et calcule le montant d'impôt susceptible d'être recouvré pour chaque déclaration présentant un ou plusieurs écarts. Bien que le programme de rapprochement permette de sélectionner les déclarations à examiner en fonction des risques qu'elles présentent, cette évaluation des risques ne tient pas compte du montant susceptible d'être recouvré, qui est calculé par le système. Ainsi, l'Agence ne choisit pas de façon systématique d'examiner les déclarations présentant les montants les plus élevés de revenus qui peuvent ne pas avoir été déclarés. Elle n'évalue pas non plus l'impôt à risque se rapportant aux déclarations dans lesquelles elle a relevé des écarts, mais qu'elle n'a pas vérifiées.

3.60 En ne surveillant pas l'incidence, sur les revenus fiscaux, de l'inobservation dans les secteurs visés par les programmes de revue du traitement et de rapprochement, l'Agence néglige un élément important de l'évaluation de l'efficacité de ces programmes.

3.61 L'Agence n'évalue pas systématiquement les recettes fiscales des fiducies canadiennes qui sont à risque lorsqu'elle choisit les déclarations de revenus à vérifier. En outre, le manque de renseignements clés fait obstacle à l'élaboration d'un système efficace d'évaluation du risque; ces renseignements clés comprennent entre autres des précisions sur la valeur de l'actif et du passif en fiducie. L'Agence met l'accent sur la vérification des fiducies testamentaires. Au cours des trois dernières années, l'impôt moyen que l'Agence a pu recouvrer à la suite de la vérification des fiducies testamentaires a été presque cinq fois moins élevé que l'impôt moyen recouvré à la suite de la vérification d'autres fiducies.

3.62 Les activités d'examen que l'Agence exerce à l'égard des déclarations de revenus des fiducies canadiennes présentent aussi des lacunes. Par exemple, la seule mesure de son rendement dans ce domaine consiste à déterminer si une déclaration a été traitée dans les délais fixés par sa norme de service; l'Agence ne possède pas de données sur les corrections apportées par le répartiteur, et elle ne compare pas les déductions demandées par les fiducies au titre des répartitions entre les bénéficiaires avec les montants déclarés dans les feuillets de renseignements que les fiducies envoient aux bénéficiaires.

À propos de la vérification

Objectif

L'objectif de la vérification était de déterminer dans quelle mesure l'Agence parvient à cerner et à gérer le risque que des particuliers et des fiducies canadiennes ne se conforment pas à la loi lorsqu'ils préparent leurs déclarations de revenus, et dans quelle mesure elle utilise adéquatement les renseignements fournis par des tiers pour vérifier les déclarations de revenus des particuliers.

Étendue, méthode et critères

La vérification a porté sur des programmes de vérification des déclarations de revenus des particuliers et des fiducies canadiennes (sauf les fiducies enregistrées, telles que les RPA et les REER).

Pour ce qui est des déclarations de revenus des particuliers, nous nous sommes concentrés sur les activités de vérification du revenu d'emploi, du revenu de placement, du revenu de pensions et d'autres revenus gagnés ou pertes subies hors activité, de tout autre genre de revenu indiqué dans un feuillet de renseignements et des déductions et des crédits figurant aux lignes du formulaire de déclaration. Nous avons examiné la façon dont les sept programmes de vérification de l'Agence étaient reliés entre eux de manière à couvrir tous les aspects de la déclaration de revenus. Nous avons analysé l'étendue, la nature et le moment de l'application des procédures de vérification de l'Agence qui visent :

- des zones de revenu pouvant faire l'objet d'un rapprochement avec les feuillets de tiers;
- certaines demandes, notamment le crédit d'impôt pour personnes handicapées;
- la province de résidence, l'état civil et le nombre d'enfants du contribuable.

Nous nous sommes penchés sur la conception et la mise en œuvre des méthodes de mesure de l'observation et de sélection des dossiers, et sur les méthodes de répartition des ressources pour les programmes de validité de confiance, de revue du traitement et de rapprochement, et nous avons vérifié l'exactitude de l'information sur les résultats de la vérification. Nous avons validé l'information de l'Agence sur les niveaux d'observation des sept dernières années pour ce qui est des déductions et des crédits visés par le programme de revue du traitement, et nous avons fait une extrapolation pour quatre années de l'impôt à risque pour l'ensemble de la population à partir des résultats de la vérification que l'Agence a effectuée à l'égard de déclarations choisies au hasard.

Nous avons déterminé la mesure dans laquelle l'Agence utilise les feuillets de renseignements suivants qui lui sont présentés par des tiers : T4, T4A, T3, T5, T5003 (abris fiscaux), T5008 (opérations sur titres), T5013 (revenus de sociétés de personnes) et T101 (frais relatifs à des ressources). Nous avons également examiné les plans de l'Agence pour le rapprochement des feuillets concernant les cotisations à un REER.

En ce qui touche les déclarations de revenus des fiducies canadiennes, nous nous sommes penchés sur les activités de revue précotisation exécutées au Centre de technologie d'Ottawa et sur le résultat des travaux de vérification effectués par la Direction générale des programmes d'observation pendant les trois années précédentes. Nous avons discuté avec les fonctionnaires de l'Agence de l'étendue et du calendrier

d'exécution d'un projet pilote destiné à recueillir suffisamment de renseignements pour élaborer une nouvelle stratégie de vérification visant les fiducies canadiennes.

Étant donné que nous n'avons pas examiné les programmes de vérification spécialisée tels que ceux portant sur l'évitement fiscal et les règles fiscales internationales, notre vérification n'a pas porté sur les activités exercées par l'Agence pour favoriser l'observation de la loi par les fiducies non résidentes ou étrangères.

Nous nous attendions à ce que l'Agence :

- ait des procédures de vérification adéquates pour toutes les zones d'une déclaration de revenus;
- classe les déclarations de revenus à vérifier selon le risque;
- saisisse de façon complète et exacte les résultats de ses vérifications;
- s'attaque aux secteurs connus d'inobservation;
- fasse une utilisation raisonnable des feuillets de renseignements que les tiers sont tenus par la loi de lui présenter.

Ces critères sont fondés sur le rapport annuel sur le rendement de l'Agence et sur les documents connexes.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : John Rossetti
Directeur principal : Barry Elkin
Directeurs : Denis Labelle (chef), John Pritchard

Wilson Ford
Catherine Johns
Sophia Khan

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre la Direction des communications en composant le (613) 995-3708 ou le 1 888 761-5953 (sans frais).

Annexe Tableau des recommandations

Les recommandations formulées au chapitre 3 sont présentées ici sous forme de tableau. Le numéro du paragraphe où se trouve la recommandation apparaît en début de ligne. Les chiffres entre parenthèses correspondent au numéro des paragraphes où le sujet de la recommandation est abordé.

Recommandations	Réponse de l'Agence
Vérification du revenu faisant l'objet d'une déclaration par des tiers	
3.31 Pour améliorer les résultats du programme de rapprochement, l'Agence devrait : • entièrement justifier et consigner ce sur quoi elle se fonde pour sélectionner les déclarations à vérifier; • vérifier les déclarations selon l'ordre décroissant des recouvrements d'impôt prévus pour ses travaux qui visent à maximiser ces recouvrements. **(3.19-3.30)**	L'Agence s'engage à documenter en détail et à justifier le principe de sélection des déclarations pour en faire la vérification. Pour ce qui est de la vérification des déclarations en ordre décroissant du recouvrement prévu de l'impôt sur le revenu, l'Agence est d'avis que d'établir la priorité des cas est important. Cependant, ce critère n'est pas le seul à considérer afin d'obtenir de meilleurs résultats pour ce secteur d'activité. L'Agence examinera la façon d'améliorer son processus de rapprochement afin de s'assurer que les ressources sont utilisées pour les meilleurs cas; elle procède à l'analyse de diverses solutions de rechange pour améliorer ses pratiques actuelles.
3.34 L'Agence devrait élaborer et mettre en œuvre une stratégie visant à mieux utiliser les déclarations de renseignements concernant les abris fiscaux, le revenu des sociétés de personnes et les actions accréditives dans le cadre de ses activités visant à favoriser l'observation dans les déclarations de revenus des particuliers. **(3.32-3.33)**	L'Agence reconnaît l'importance d'utiliser efficacement les déclarations de renseignements dans le cadre de ses activités de vérification de l'observation. Bien que les renseignements reçus sur les déclarations d'abris fiscaux, les déclarations d'actions accréditives et les déclarations de sociétés de personnes ne soient pas conçus pour être appariés automatiquement aux dossiers des contribuables, l'Agence utilise effectivement, comme le fait remarquer la vérificatrice générale, les renseignements sur les déclarations d'abris fiscaux et les déclarations d'actions accréditives pour évaluer le risque fiscal à des fins de vérification et pour vérifier l'observation de la législation fiscale. De plus, l'Agence a lancé, en avril 2005, un projet pilote visant à évaluer la pertinence de saisir l'information sur les sociétés de personnes dans une base de données de vérification dans le but d'améliorer le classement du risque à des fins de vérification. L'Agence se servira des résultats de ce projet pilote pour déterminer la meilleure façon d'utiliser les déclarations de renseignements dans le cadre de ses activités de vérification de l'observation.

Mesurer l'observation et en faire rapport

3.43 Pour mieux comprendre les tendances au chapitre de l'observation par les contribuables et pour mieux mesurer l'efficacité des programmes de revue du traitement et de rapprochement et pour en faire rapport, l'Agence du revenu du Canada devrait :

- rendre compte des tendances à plus long terme au chapitre de l'observation par les contribuables;
- expliquer les changements importants qui surviennent dans les pratiques en matière d'observation et les mesures qu'elle prend pour y faire face;
- communiquer des renseignements statistiquement valables sur l'incidence fiscale approximative du non-respect des règles relatives à la déclaration des déductions et des crédits, de même qu'à la déclaration des revenus faisant l'objet de déclarations par des tiers;
- faire état de son rendement dans la détermination des montants connexes et dans l'établissement de cotisations à leur égard.

(3.35-3.42)

En fait, à l'heure actuelle, l'Agence établit des rapports internes sur l'analyse des tendances à long terme, ce qui inclut déterminer les changements dans les habitudes d'observation ainsi qu'établir des plans d'action pour répondre à ces changements. Nous ajouterons un volet à ces rapports pour nous assurer que l'information pertinente est comprise dans le rapport annuel au Parlement.

L'Agence convient de faire la prévision des revenus qui pourraient être à risque dans le cadre des programmes de revue du traitement et de rapprochement. Nous commencerons à effectuer l'estimation de cette valeur pour ces programmes et à comparer nos recouvrements de recettes réels à ces estimations pour accroître nos capacités d'évaluation de programmes. En ce qui concerne le programme de revue du traitement, nous sommes prêts à commencer immédiatement (et nous l'avons déjà fait dans le rapport annuel de 2004-2005). Pour le programme de rapprochement, nous avons tout récemment mis en œuvre un nouveau système permettant de saisir les données requises. Puisque nous ne disposons pas présentement de données historiques, il faudra prévoir de trois à cinq ans avant que nous puissions en estimer la valeur avec un niveau d'exactitude acceptable.

Vérification des déclarations de revenus des fiducies canadiennes

3.57 L'Agence devrait :

- évaluer systématiquement l'impôt des fiducies canadiennes qui est à risque lorsqu'elle sélectionne les déclarations de revenus à vérifier;
- exiger que les fiducies soumettent un état de l'actif et du passif avec leur déclaration de revenus;
- recueillir et compiler des renseignements sur les corrections apportées et préparer des rapports en vue de faciliter la gestion des activités d'établissement des cotisations relatives aux fiducies et en faire état;
- parachever son examen des montants enregistrés dans ses bases de données au titre du revenu réparti entre les bénéficiaires dans les déclarations de revenus des fiducies pour 2003 et dans les feuillets de renseignements de 2003, et déterminer l'incidence, s'il en est, des écarts relevés sur les revenus fiscaux;
- mettre en œuvre un programme de vérification de l'observation permettant de s'assurer que les fiducies canadiennes déclarent correctement le revenu qu'elles répartissent entre les bénéficiaires dans les feuillets de renseignements. **(3.45-3.56)**

Eu égard au dynamisme et à l'évolution rapide des fiducies, l'Agence révise son approche de la vérification des déclarations de revenus des fiducies nationales, y compris les analyses et les consultations quant aux avantages et aux coûts associés à l'imposition aux fiducies d'une exigence de produire un état de l'actif et du passif avec leur déclaration de revenus.

L'Agence est d'accord avec cette recommandation de saisir et de compiler les renseignements ayant trait aux corrections et d'élaborer des rapports pour aider à la gestion des activités d'établissement de cotisation des fiducies et en rendre compte. À cette fin, l'Agence s'appuiera sur son Programme d'évaluation de la qualité récemment mis en œuvre pour accroître sa capacité d'évaluer et de gérer les activités d'établissement de cotisation des fiducies.

L'Agence complétera son examen des montants enregistrés dans les bases de données afin de s'assurer qu'il n'y a aucune implication fiscale.

De nombreuses situations ne requièrent pas la production de feuillets de renseignements. Pour toutes les autres, l'Agence examine cette recommandation, détermine l'incidence de liens plus étroits entre ses bases de données actuelles et étudie la possibilité d'améliorer l'observation en matière de production de feuillets de renseignements de fiducies canadiennes.

Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes — Novembre 2005

Table des matières principale

Questions d'une importance particulière — 2005
Points saillants — Chapitres 1 à 8

Chapitre 1 Gendarmerie royale du Canada — Les services de police à contrat

Chapitre 2 La qualité et la communication des résultats des sondages

Chapitre 3 Agence du revenu du Canada — La vérification des déclarations de revenus des particuliers et des fiducies

Chapitre 4 La gestion des initiatives horizontales

Chapitre 5 Le soutien accordé aux industries culturelles

Chapitre 6 Élections Canada — L'administration du processus électoral fédéral

Chapitre 7 Affaires indiennes et du Nord Canada — Le respect des obligations relatives aux droits fonciers issus de traités

Chapitre 8 Autres observations de vérification

Annexes

2005

Rapport de la

vérificatrice générale du Canada

à la Chambre des communes

NOVEMBRE

Chapitre 4

La gestion des initiatives horizontales

Bureau du vérificateur général du Canada

Le Rapport de novembre 2005 de la vérificatrice générale du Canada comporte des questions d'une importance particulière, les points saillants, huit chapitres ainsi que des annexes. La table des matières principale se trouve à la fin du présent document.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également diffusé sur notre site Web à l'adresse www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au :

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : (613) 952-0213, poste 5000, ou 1 888 761-5953
Télécopieur : (613) 943-5485
Courriel : distribution@ oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada 2005
N° de catalogue FA1-2005/2-4F
ISBN 0-662-70546-7

Chapitre

4

La gestion des initiatives horizontales

Tous les travaux de vérification dont traite le présent chapitre ont été menés conformément aux normes pour les missions de certification établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Même si le Bureau a adopté ces normes comme exigences minimales pour ses vérifications, il s'appuie également sur les normes et pratiques d'autres disciplines.

Table des matières

Points saillants 1

Introduction 3

Les initiatives horizontales et le gouvernement fédéral 3
Les trois initiatives examinées 4
Objet de la vérification 7

Observations et recommandations 7

La gouvernance et la coordination 8

La mise en œuvre de la structure de gouvernance de la Stratégie canadienne en matière de biotechnologie laisse à désirer 8
Faiblesse de la coordination fédérale au chapitre de l'itinérance 12
Modèle de gouvernance prometteur pour l'Accord de Vancouver 17

Reddition de comptes et leçons apprises 19

Aucune des trois initiatives n'a été bien définie 19
Absence de planification pour l'évaluation globale du rendement 20
L'information communiquée au Parlement laisse à désirer 21

Attention insuffisante de la part des organismes centraux 22

Il faut améliorer le processus d'approbation des initiatives horizontales 22
Un cadre de gestion est nécessaire 25
Il faut repenser les instruments de financement 26

Conclusion 28

À propos de la vérification 31

Annexes

A. Description des programmes 34
B. Financement de l'Initiative nationale pour les sans-abri 37
C. Programmes touchant l'itinérance : Toronto 38
D. Tableau des recommandations 39

La gestion des initiatives horizontales

Points saillants

Objet

La vérification a porté sur les politiques fédérales, les directives applicables à l'ensemble du gouvernement et le rôle que jouent les organismes centraux pour ce qui est de la création, de la coordination et de la surveillance des initiatives qui font intervenir plusieurs organisations. Nous avons examiné, de manière plus approfondie, l'approche adoptée par le gouvernement fédéral pour mettre en œuvre trois de ces initiatives — la Stratégie canadienne en matière de biotechnologie, l'Initiative nationale pour les sans-abri et l'Accord de Vancouver (une initiative de développement urbain).

Notre vérification a porté essentiellement sur la gestion et la coordination des actions du gouvernement fédéral dans le cadre de ces initiatives ainsi que sur leur incidence sur les résultats obtenus. Nous ne faisons pas d'observations sur le bien-fondé des initiatives ni sur la performance des autres gouvernements et organisations participants, mais nous avons interviewé des représentants de ces entités et profité de leurs connaissances des initiatives.

Pertinence

Le gouvernement fédéral a reconnu le besoin de s'attaquer à des questions complexes qui vont au-delà des champs de compétence d'une seule administration et qui ne peuvent se régler facilement. Certaines de ces questions ont des causes multiples et se sont développées sur de longues périodes de temps. Aucun ministère ou gouvernement ne peut réussir seul à régler ces questions. Elles exigent l'intervention de plusieurs organisations, souvent au moyen d'initiatives horizontales.

Le gouvernement fédéral doit trouver des moyens efficaces de gérer les mesures qui font intervenir plusieurs organisations fédérales, tout en respectant les principes fondamentaux de la responsabilité ministérielle. L'utilisation efficiente des ressources pour assurer la prestation des programmes et des services dépend de l'intégration de la prise de décision à l'échelle du gouvernement fédéral. De plus, quand la gestion horizontale laisse à désirer, il est peu probable que le gouvernement obtienne les résultats qu'il a promis aux Canadiennes et aux Canadiens.

Constatations

- Même s'il y a eu récemment certaines améliorations, l'approche adoptée par le gouvernement fédéral à l'égard des initiatives horizontales demeure ponctuelle. Les organismes centraux n'ont pas cerné les circonstances qui exigent la mise en place d'une initiative horizontale, ni le genre de gouvernance nécessaire. Ils n'ont pas établi suffisamment d'outils spécialisés pour assurer la gouvernance, la reddition de comptes et la coordination des actions fédérales dans de tels cas, et n'ont pratiquement pas fait de progrès dans l'établissement de modes de financement pour les programmes horizontaux.
- Dans deux des trois initiatives que nous avons examinées, les mécanismes de gouvernance et de coordination sont inadéquats. Ainsi, la Stratégie canadienne en matière de biotechnologie n'a pas suffisamment bénéficié des conseils formulés par des experts indépendants. En raison d'un manque de coordination fédérale, l'Initiative nationale pour les sans-abri n'a pas bénéficié, comme elle l'aurait pu, de l'expertise fédérale disponible en matière de santé et d'habitation.
- On n'a pas prévu de moyens, lors de la planification de chacune des trois initiatives, pour évaluer la contribution des organisations fédérales à l'initiative dans son ensemble et communiquer cette information. La plupart des rapports ont porté sur un programme fédéral particulier. Par conséquent, le Parlement ne possède pas de tableau complet des résultats des initiatives.
- Nous avons constaté que le modèle de gouvernance de l'Accord de Vancouver était prometteur; les gouvernements provincial, municipal et fédéral travaillent en collaboration pour répondre aux besoins de la collectivité. L'approche a été conçue au niveau local et a évolué, passant d'une initiative sans financement, basée sur un accord de collaboration, à une initiative financée.

Réaction du gouvernement. La réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada et du Bureau du Conseil privé, donnée au nom du gouvernement et des organisations fédérales que nous avons vérifiées, se trouve à la fin du présent chapitre. Le gouvernement respecte l'esprit de nos recommandations et reconnaît la nécessité d'améliorer la gestion des initiatives horizontales.

Introduction

Les initiatives horizontales et le gouvernement fédéral

4.1 Étant donné la structure fédérale du Canada, ses divers intérêts régionaux et sa taille, les organisations fédérales doivent travailler les unes avec les autres et avec les autres ordres de gouvernement. Au cours des dernières années, d'autres facteurs ont accru le besoin d'une intervention efficace.

- Les collectivités souhaitent une plus grande intégration de la prestation des programmes.
- Les gouvernements doivent faire face à des facteurs externes, comme la mondialisation, l'évolution rapide des technologies et les risques pour la santé et la sécurité.

4.2 Le gouvernement fédéral sait qu'il doit mettre en œuvre des moyens efficaces pour régler des questions socio-économiques complexes, qui vont au-delà des frontières organisationnelles ou des champs de compétence et pour lesquelles des solutions simples ne suffisent pas. Ces questions ont généralement des causes multiples et se sont développées sur de longues périodes de temps. Aucun ministère ou gouvernement ne peut réussir seul à les régler. Elles exigent l'intervention de plusieurs ministères, souvent dans le cadre d'initiatives horizontales. Dans ce cas, les ministères doivent respecter les principes fondamentaux de la responsabilité ministérielle.

4.3 Deux initiatives que nous avons examinées dans le cadre du présent chapitre — l'Initiative nationale pour les sans-abri et l'Accord de Vancouver — portent sur des problèmes complexes de ce genre. La troisième initiative, la Stratégie canadienne en matière de biotechnologie, a des répercussions importantes sur l'économie, la santé et l'environnement.

4.4 Aucun gouvernement ne peut se permettre de négliger la gestion des initiatives horizontales, car cela pourrait :

- réduire l'efficacité de la fonction publique si les résultats collectifs prévus ne sont pas atteints;
- mettre en péril l'utilisation efficiente des ressources;
- accroître le risque de chevauchement et de double emploi des programmes.

4.5 Pour répondre au besoin de mettre en place un mode de coordination horizontale, plusieurs autres administrations ont créé des structures organisationnelles au niveau central du gouvernement.

- Au Royaume-Uni, le gouvernement a établi des unités de coordination pour favoriser le « décloisonnement du gouvernement » et surveiller l'avancement des initiatives pangouvernementales. Au besoin, les unités ont les pouvoirs nécessaires pour faire avancer ces initiatives.
- En Australie, le gouvernement fédéral et l'État du Queensland ont établi des unités dans les organismes centraux pour conseiller le Cabinet sur l'état de mise en œuvre des initiatives horizontales et d'autres initiatives importantes. Ces unités donnent également des conseils en matière de planification aux organismes gouvernementaux responsables de ces initiatives et veillent à ce qu'ils tiennent expressément compte des aspects liés à la coordination horizontale.
- En Alberta, le Cabinet a lancé des initiatives interministérielles en 1997-1998 pour faire avancer son programme gouvernemental et travailler de manière intégrée.

4.6 Le gouvernement du Canada s'est engagé à gérer les questions horizontales de manière efficace. Ces dernières années, le discours du Trône a régulièrement fait état de ces questions dans les plans du gouvernement. Les comités parlementaires se sont également penchés sur les initiatives horizontales, qui constituent pour eux une source de préoccupation.

Les trois initiatives examinées

4.7 Nous nous sommes penchés sur la façon dont le gouvernement fédéral effectue la gestion des questions horizontales et avons examiné trois initiatives précises : la Stratégie canadienne en matière de biotechnologie, l'Initiative nationale pour les sans-abri et la participation fédérale à l'Accord de Vancouver. La pièce 4.1 décrit, pour chaque initiative, le financement et les organisations fédérales que nous avons examinées. L'annexe A contient une information plus détaillée sur les principaux programmes pertinents pour chaque initiative.

Pièce 4.1 Les trois initiatives que nous avons examinées

Initiative	Fonds fédéraux	Participants	Les institutions fédérales que nous avons examinées
Stratégie canadienne en matière de biotechnologie	396 millions de dollars (1998-1999 à 2005-2006)	Les ministères et organismes fédéraux	Affaires étrangères et Commerce international Canada Agence canadienne d'inspection des aliments Agriculture et Agroalimentaire Canada Conseil national de recherches du Canada Environnement Canada Industrie Canada Instituts de recherche en santé du Canada Pêches et Océans Canada Ressources naturelles Canada Santé Canada Secrétariat du Conseil du Trésor
Initiative nationale pour les sans-abri	1,158 milliard de dollars Phase 1 : 753 millions de dollars (1999-2003) Phase 2 : 405 millions de dollars (2003-2006)	Le gouvernement fédéral, d'autres ordres de gouvernement et des partenaires communautaires	Agence de santé publique du Canada[1] Ressources humaines et Développement des compétences Canada Santé Canada[1] Secrétariat du Conseil du Trésor Société canadienne d'hypothèques et de logement Travaux publics et Services gouvernementaux Canada
Accord de Vancouver	22 millions de dollars (1999-2000 à 2004-2005)	La ville de Vancouver, le gouvernement de la Colombie-Britannique et le gouvernement fédéral	Agence de santé publique du Canada Bureau du Conseil privé (puis Infrastructure Canada[2]) Diversification de l'économie de l'Ouest Canada Ressources humaines et Développement des compétences Canada Santé Canada Secrétariat du Conseil du Trésor

[1]Santé Canada et l'Agence de santé publique du Canada n'ont pas reçu de fonds dans le cadre de l'Initiative nationale pour les sans-abri.
[2]Au cours de notre vérification, le Secrétariat chargé des villes a été transféré du Bureau du Conseil privé à Infrastructure Canada.

4.8 La Stratégie canadienne en matière de biotechnologie. En 1998, le gouvernement fédéral a annoncé une stratégie visant à améliorer la qualité de vie de la population canadienne et ce, dans les domaines de la santé, de la sécurité, de l'environnement et du développement social et économique. La Stratégie visait à positionner le Canada comme un chef de file mondial responsable dans le domaine de la biotechnologie en se concentrant sur les éléments suivants :

- moderniser le système de réglementation;
- financer la recherche et le développement de pointe;
- augmenter l'accès aux capitaux d'investissement;
- renforcer le capital intellectuel du Canada;
- mobiliser directement les Canadiens lors de l'élaboration des politiques pertinentes;
- développer des ressources humaines très compétentes;
- mettre à jour la *Loi sur les brevets*.

4.9 L'Initiative nationale pour les sans-abri. En 1999, le gouvernement fédéral a réagi à la crise des sans-abri en annonçant le financement de programmes destinés aux sans-abri; cette intervention est connue sous le nom d'Initiative nationale pour les sans-abri. Elle a pour objectifs :

- d'aider les sans-abri à devenir autonomes;
- d'aider les collectivités à rehausser leurs capacités de répondre aux besoins des sans-abri;
- d'établir une base de connaissances sur l'itinérance.

4.10 La participation fédérale à l'Accord de Vancouver. Cette initiative diffère des deux autres car il s'agit à la fois d'une initiative tripartite et horizontale. Elle fait intervenir trois ordres de gouvernement — le gouvernement fédéral, le gouvernement provincial et l'administration municipale — qui, en 2000, ont signé un accord pour lutter contre le déclin urbain du quartier Est du centre-ville de Vancouver. Au cours de ses trois premières années, l'Accord ne bénéficiait d'aucun financement. En 2003, on a annoncé l'octroi de fonds, mais le financement n'a été en place qu'en 2004. En 2005, l'Accord a été renouvelé dans le but :

- de créer une collectivité saine, sécuritaire et viable;
- de promouvoir le développement économique et social;
- de développer des capacités au sein de la collectivité et de conclure des partenariats entre le secteur public, le secteur privé, les organismes sans but lucratif et les organismes bénévoles.

4.11 Le chapitre 5 du présent rapport, « Le soutien accordé aux industries culturelles », s'intéresse également à la gestion des initiatives horizontales, et particulièrement à la nécessité d'une gouvernance efficace.

Objet de la vérification

4.12 Les objectifs de la présente vérification étaient les suivants :

- déterminer, pour les trois initiatives que nous avons examinées, si les organisations fédérales avaient pris des mesures pour assurer la gouvernance, la reddition de comptes et la coordination; déterminer la mesure dans laquelle les organisations fédérales ont utilisé l'information sur le rendement pour s'améliorer et apprendre; et déterminer si le rôle joué par les organismes centraux était adéquat;
- évaluer, à l'échelle du gouvernement, la direction, l'orientation et l'appui assurés par le Secrétariat du Conseil du Trésor. Ces aspects touchent également le Bureau du Conseil privé.

Nous avons mis l'accent sur la fonction de coordination et son effet sur les résultats.

4.13 Nous n'avons pas vérifié tous les partenaires fédéraux nommés dans les documents publics liés à la Stratégie canadienne en matière de biotechnologie et à l'Accord de Vancouver, car certaines organisations ont joué un rôle mineur ou ne sont pas intervenues du tout. Pour ce qui est de l'Initiative nationale pour les sans-abri, nous avons incorporé Santé Canada et l'Agence de santé publique du Canada à notre vérification en raison du lien qui existe entre la santé et l'itinérance.

4.14 La section intitulée **À propos de la vérification**, à la fin du chapitre, fournit de plus amples détails sur les objectifs, l'étendue, la méthode et les critères de la vérification.

Observations et recommandations

4.15 Le gouvernement fédéral s'est engagé à travailler au-delà des frontières organisationnelles si cela s'avère nécessaire. Son *Guide du sous-ministre* indique que « la nécessité de coordonner les responsabilités de plusieurs ministres avant de prendre certaines initiatives est maintenant la règle plutôt que l'exception ». Les trois initiatives que nous avons examinées montrent qu'il existe différentes approches pour assurer la gouvernance, la coordination, la reddition de comptes et l'ajustement dans le cas des initiatives horizontales. Cependant, elles montrent aussi que les organismes centraux doivent supprimer d'importants obstacles à la gestion des initiatives horizontales.

La gouvernance et la coordination

La mise en œuvre de la structure de gouvernance de la Stratégie canadienne en matière de biotechnologie laisse à désirer

4.16 Les intentions du gouvernement en ce qui a trait à la Stratégie canadienne en matière de biotechnologie, annoncée en 1998, étaient très vastes :

> La stratégie vise à faire en sorte que la biotechnologie continue d'améliorer la qualité de vie des Canadiens en matière de santé, de sécurité, d'environnement, de développement social et de progrès économique. La biotechnologie est l'une des technologies qui se développent le plus rapidement au monde. Ses avantages potentiels pourraient même rivaliser avec ceux découlant de la convergence des technologies de l'information et des communications. Elle offre de formidables débouchés économiques, en particulier du côté des exportations et de la création d'emplois.

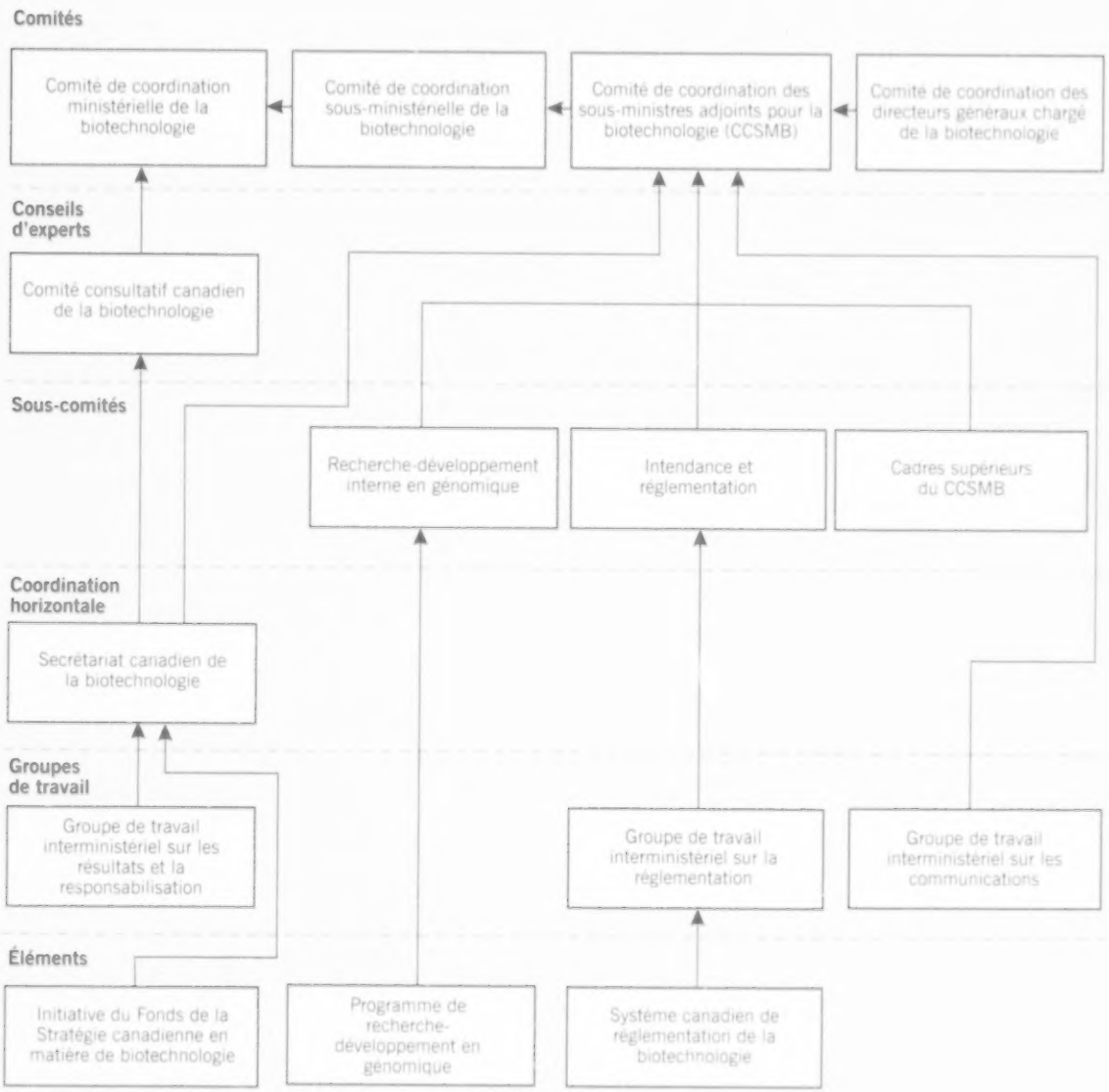
4.17 La stratégie visait à améliorer la façon dont le gouvernement coordonnait la biotechnologie en tant que question horizontale. La pièce 4.2 montre la structure de gouvernance établie pour permettre cette coordination.

4.18 **La direction doit être renforcée**. Le Comité de coordination ministérielle de la biotechnologie est composé des ministres des Affaires étrangères et du Commerce international, de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire, de l'Environnement, de l'Industrie, des Pêches et des Océans, des Ressources naturelles, et de la Santé. C'est le ministre de l'Industrie qui préside le Comité. Tous les ministres sont responsables collectivement de la Stratégie, mais chaque ministre contrôle les secteurs qui relèvent de son mandat et en est responsable. Nous nous attendions à ce que le Comité ait joué activement son rôle de direction dans la mise en œuvre des plans d'action pour atteindre les buts de la Stratégie.

4.19 Le Comité consultatif canadien de la biotechnologie fournit aux ministres responsables de la biotechnologie des conseils d'experts indépendants sur les nouvelles questions stratégiques en matière de biotechnologie. Nous nous attendions à ce que les ministres reçoivent et étudient ces conseils en temps voulu, étant donné que les changements rapides se produisant dans le domaine de la biotechnologie peuvent influer sur la santé, la sécurité, l'environnement et l'économie.

4.20 Les principaux ministères sont également représentés au sein du Comité de coordination sous-ministérielle de la biotechnologie et du Comité de coordination des sous-ministres adjoints pour la biotechnologie (CCSMB). Le Secrétariat canadien de la biotechnologie, qui relève du CCSMB, devait appuyer et coordonner ces comités et veiller à la communication de l'information entre les

Pièce 4.2 La Stratégie canadienne en matière de biotechnologie — structure de gouvernance



Source : Secrétariat canadien de la biotechnologie

ministères et organismes fédéraux. Des groupes de travail devaient également être créés au besoin. Nous nous attendions à ce que le Comité de coordination sous-ministérielle assure la direction de la Stratégie et à ce que le CCSMB en effectue la gestion.

4.21 Nous avons constaté un manque de direction au niveau supérieur à l'égard de la Stratégie. Le Comité de coordination ministérielle ne s'est réuni qu'une seule fois en six ans et le Comité de coordination sous-ministérielle ne s'est pas réuni depuis 2002. Nous avons constaté que quelques-unes des recommandations du Comité consultatif avaient été prises en considération par les groupes de travail. Cependant, le mécanisme visant à considérer les conseils des experts indépendants n'a pas fonctionné comme prévu. En avril 2005, le Comité de coordination ministérielle n'avait toujours pas répondu officiellement à un certain nombre de rapports du Comité consultatif, qui exigeaient une intervention rapide (voir la pièce 4.3).

4.22 Réponse publique et opportune du gouvernement. Lorsque le Comité consultatif externe sur la réglementation intelligente a déposé son rapport, le gouvernement a répondu de façon publique aux recommandations, dans un délai de six mois. Dans sa réponse, le gouvernement établissait des cibles précises de mise en œuvre. Le rapport du Comité portait sur de nombreux secteurs, dont la biotechnologie, et reconnaissait la valeur de recommandations antérieures formulées par le Comité consultatif canadien de la biotechnologie.

Pièce 4.3 Le Comité de coordination ministérielle de la biotechnologie et les rapports du comité consultatif

Rapports du Comité consultatif canadien de la biotechnologie	Date de délivrance	Date à laquelle le gouvernement s'est engagé à répondre	État de la réponse en avril 2005
Brevetabilité des formes de vie supérieure et enjeux connexes. Le rapport présente les enjeux de nature sociale, éthique et légale du brevetage des plantes et des animaux.	Juin 2002	Aucun engagement	Aucune réponse
Améliorer la réglementation des aliments génétiquement modifiés et des autres aliments nouveaux au Canada. Le rapport présente les bienfaits de l'innovation biotechnologique sur la production alimentaire tout en assurant une protection raisonnable contre ses dangers éventuels.	Août 2002	Fin de 2002	Aucune réponse
La biotechnologie et la santé des canadiens. Le rapport décrit le rôle que la biotechnologie pourrait jouer dans la prévention, le diagnostic et le traitement des maladies. Il examine certaines des considérations d'ordre social et éthique que suscitent les applications de la biotechnologie et il définit un cadre stratégique.	Décembre 2004	Aucun engagement	Aucune réponse

4.23 Coordination au niveau opérationnel. L'évolution de la Stratégie canadienne en matière de biotechnologie a été retardée par l'absence d'orientation claire et de direction au niveau supérieur de la structure de gouvernance. En 2003, des fonctionnaires au niveau opérationnel ont reconnu que le cadre de la Stratégie était désuet — il ne reflétait plus l'avancement technologique. Ces fonctionnaires ont alors commencé à travailler sur le *Plan du gouvernement en matière de biotechnologie* afin d'établir une nouvelle vision pour faire progresser la Stratégie.

4.24 En 2004, le Comité de coordination des sous-ministres adjoints pour la biotechnologie a approuvé le Plan en vue de renouveler la Stratégie. Au lieu de mettre l'accent sur l'intendance et l'innovation à titre de volets indépendants, le Plan reconnaît les relations qui existent entre l'innovation, la commercialisation, l'intendance et les aspects internationaux.

4.25 Depuis 2004, le Plan du gouvernement a servi à sélectionner et à financer des projets dans le cadre du Fonds de la Stratégie canadienne en matière de biotechnologie, et a influencé l'orientation des travaux de biotechnologie dans deux domaines de la Stratégie, soit la réglementation et la recherche-développement.

4.26 Risque que des organisations financées par le gouvernement fédéral aient des objectifs contradictoires. Étant donné que par la Stratégie, le gouvernement fédéral visait une approche cohérente de la biotechnologie, nous nous attendions à ce que les principales dépenses fédérales en matière de biotechnologie soient coordonnées avec la Stratégie. Cependant, entre 2000 et 2004, le gouvernement fédéral a transféré 375 millions de dollars à une fondation sans but lucratif, Génome Canada, qui subventionne la recherche dans des domaines liés à la Stratégie. Ce montant est presque aussi élevé que le financement total affecté à la Stratégie, soit 396 millions de dollars de 1998-1999 à 2005-2006.

4.27 Même si selon deux organismes fédéraux que nous avons examinés, les activités de Génome Canada et celles qui sont liées à la Stratégie n'étaient pas harmonisées, d'autres ministères ont déclaré qu'ils travaillaient indirectement avec Génome Canada par le truchement de partenaires. Nous n'avons pu examiner les activités de Génome Canada, car au moment de la vérification, nous n'avions pas le mandat de le faire. Nous craignons que faute d'une coordination adéquate, des organisations financées par le gouvernement fédéral — des ministères et des fondations — aient des objectifs contradictoires.

Nous avons soulevé la question dans le chapitre 4 de notre Rapport de février 2005, « La reddition de comptes des fondations ».

4.28 Globalement, la Stratégie canadienne en matière de biotechnologie n'a pas fonctionné comme prévu. Sa conception exigeait une direction au niveau supérieur, qui ne s'est pas concrétisée; cependant, les gestionnaires et les fonctionnaires au niveau opérationnel ont assuré une certaine forme de coordination.

Faiblesse de la coordination fédérale au chapitre de l'itinérance

4.29 **Une approche axée sur les collectivités.** En 1999, le gouvernement fédéral a établi le Secrétariat national pour les sans-abri au sein de Développement des ressources humaines Canada (maintenant Ressources humaines et Développement des compétences Canada) et l'a chargé de la conception et de la prestation de l'Initiative nationale pour les sans-abri (voir l'annexe B pour de plus amples renseignements sur le financement et les organisations fédérales participantes). Selon des représentants du Secrétariat, l'Initiative visait à appuyer les efforts des collectivités en favorisant la coopération entre les gouvernements et d'autres organisations. Cette initiative était axée initialement sur les refuges d'urgence, puis sur les maisons de transition et d'appui, ainsi que sur l'établissement d'un « continuum de services de soutien » pour aider les sans-abri à devenir autonomes. Elle comprenait la prévention et la sensibilisation, les services de soutien, les soins de santé et le développement des compétences. La majeure partie des fonds fédéraux a servi à des projets d'investissement, notamment la construction de refuges, de maisons d'hébergement de transition et d'appui ainsi que d'installations de soutien.

4.30 Le Secrétariat national pour les sans-abri était également chargé d'assurer la coordination entre les divers partenaires fédéraux. Même si certaines activités de l'Initiative nationale pour les sans-abri ont rallié des organisations fédérales à l'échelle nationale, nous avons constaté un manque de précision et de détail sur les structures, les rôles et les responsabilités des organisations fédérales qui ont reçu une aide financière dans le cadre de l'Initiative ainsi que sur celles qui avaient des programmes existants connexes.

4.31 L'Initiative nationale pour les sans-abri a donné lieu à la création de nouveaux programmes, notamment :

- **l'Initiative de partenariats en action communautaire**, administrée par Ressources humaines et Développement des compétences Canada;

Initiative de partenariats en action communautaire — Cette initiative a récemment reçu de la Fondation des Nations Unies pour l'habitat un prix d'excellence pour ses pratiques exemplaires lors de la remise des prix internationaux de Dubaï 2002. Les prix pour les pratiques exemplaires récompensent les initiatives qui ont apporté une contribution exceptionnelle à l'amélioration de la qualité de vie dans les villes et les collectivités partout dans le monde.

- l'Initiative visant à mettre des biens immobiliers excédentaires fédéraux à la disposition des sans-abri — initiative horizontale de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada et du Secrétariat national pour les sans-abri (l'organisme directeur), avec l'aide de la Société canadienne d'hypothèques et de logement.

4.32 L'Initiative nationale pour les sans-abri a également augmenté le financement de deux programmes existants de la Société canadienne d'hypothèques et de logement :

- le Programme d'aide à la remise en état des logements;
- le Programme d'amélioration des maisons d'hébergement.

4.33 Ressources humaines et Développement des compétences Canada a généralement transféré des fonds à des groupes communautaires au moyen d'accords de contribution. Dans le cadre de ses programmes, la Société canadienne d'hypothèques et de logement a versé des fonds à des propriétaires de logements pour qu'ils les réparent et les modifient. Son Programme d'amélioration des maisons d'hébergement a également servi à financer des groupes communautaires. Dans deux des trois villes que nous avons examinées, soit Toronto et Edmonton, l'Initiative de partenariats en action communautaire et le Programme d'aide à la remise en état des logements étaient assurés au nom du gouvernement fédéral par les municipalités ou des organismes communautaires (l'annexe C présente des exemples de programmes touchant les sans-abri à Toronto).

4.34 En collaboration avec d'autres ordres de gouvernement, l'Initiative a financé un éventail de services pour aider les sans-abri à effectuer une transition durable de la rue à une vie plus sécuritaire. Par exemple :

- le Salvation Army Harbour Light Centre, à Vancouver, offre divers types de services de refuges et gère un centre de désintoxication pour les toxicomanes;
- le WINGS (Women in Need Growing Stronger) of Providence, à Edmonton, administre une maison d'hébergement transitoire dotée de systèmes de sécurité et offre des services spéciaux aux femmes et aux enfants qui fuient des situations violentes.

4.35 Nous nous attendions à ce que les organisations fédérales coordonnent leurs actions pour réduire l'itinérance, comme suit :

- en réunissant des programmes connexes;
- en modifiant des programmes existants, au besoin, lors de la création de nouveaux programmes;

- en tirant parti des divers secteurs de compétences du gouvernement fédéral.

4.36 Liens entre les programmes pour les sans-abri et les programmes de santé. Les gouvernements et d'autres organisations ont montré qu'il existait des liens étroits entre problèmes de santé et itinérance (voir la pièce 4.4). Nous nous attendions à ce que le gouvernement fédéral ait assuré une coordination entre l'Initiative nationale pour les sans-abri et ses activités connexes, y compris les activités qui ne bénéficiaient pas d'une aide financière en vertu de l'Initiative.

4.37 Bien que Santé Canada ait été invité en 1999 à devenir un partenaire officiel de l'Initiative nationale pour les sans-abri, ni ce ministère ni l'Agence de santé publique du Canada, créée en 2004, n'en sont des partenaires. Les représentants de Santé Canada nous ont indiqué qu'ils travaillaient avec d'autres organisations fédérales de façon informelle, fournissant leur expertise en fonction des besoins.

Pièce 4.4 L'itinérance : un problème de santé fondamental pour les Canadiens

Les études sur les sans-abri montrent que ceux-ci présentent généralement les mêmes maladies que l'ensemble de la population, mais que les conditions dans lesquelles ils vivent ont une incidence défavorable sur leur santé générale à court et à long terme. Selon une étude menée à Toronto sur des sans-abri décédés entre 1979 et 1990, 71 p. 100 d'entre eux avaient vécu moins de 70 ans, comparativement à 38 p. 100 pour les personnes qui ont un logement.

Dans le rapport de Santé Canada, *Pour un avenir en santé*, publié en 1999, on remarque que « c'est le problème des personnes sans-abri qui confirme le plus éloquemment la nécessité d'un logement adéquat pour assurer la santé ». Les sans-abri :

- souffrent d'une gamme de problèmes de santé chroniques attribuables à leur extrême pauvreté, au manque d'abri stable et à l'exposition aux éléments lorsqu'ils vivent dans la rue;
- ont un taux de mortalité plus élevé, à cause de l'exposition aux éléments, de surdoses et de maladies éthyliques du foie;
- doivent supporter des conditions climatiques défavorables, un stress psychologique et une exposition à des maladies transmissibles, ce qui favorise l'apparition de tout un éventail de problèmes de santé, y compris la tuberculose, les maladies cardio-respiratoires, les déficiences nutritionnelles et les engelures;
- sont moins aptes à recevoir des soins médicaux adéquats et ont plus souvent recours aux services d'urgence.

Vers la fin des années 1990, les spécialistes canadiens de la santé publique ont conclu que « l'absence de logement apparaît aujourd'hui comme un problème de santé fondamental pour les Canadiens ».

Sources : Association canadienne de santé publique et Comité fédéral-provincial-territorial sur la santé de la population

4.38 Les représentants de Santé Canada et de l'Agence de santé publique du Canada ont expliqué qu'ils avaient adopté une approche axée sur la santé de la population, c'est-à-dire une approche qui vise à améliorer la santé de tous les Canadiens et à réduire les inégalités en s'attaquant aux facteurs qui déterminent la santé. Le Ministère et l'Agence ont mis en place un certain nombre de programmes qui s'adressent aux populations vulnérables, y compris les sans-abri et les personnes qui risquent de le devenir. Ces programmes comprennent, par exemple, la Stratégie canadienne sur le VIH/sida, le Programme pour l'hépatite C et le Programme canadien de nutrition prénatale (une brève description des programmes est présentée à l'annexe A).

4.39 L'Initiative nationale pour les sans-abri et les programmes de Santé Canada et de l'Agence de santé publique du Canada visent à mettre l'accent sur les partenariats et le renforcement des capacités des collectivités, à élaborer une réponse nationale viable à des questions complexes et à orienter les services vers des groupes cibles.

4.40 Nous avons constaté que, dans un certain nombre de cas, Ressources humaines et Développement des compétences Canada, Santé Canada et l'Agence de santé publique du Canada ont travaillé avec les mêmes fournisseurs de services et axé leurs actions sur la même population de sans-abri. Par exemple, des organismes communautaires ont reçu une aide financière des programmes sur le sida et l'hépatite C et de Ressources humaines et Développement des compétences Canada, dans le cadre de ses programmes pour les sans-abri. Quand nous avons examiné les dossiers et interviewé des représentants des régions, nous n'avons pas trouvé suffisamment de preuves d'une coordination entre ces organisations fédérales.

4.41 La coordination va au-delà du financement. Santé Canada n'a pas travaillé avec les autres ministères pour combler les lacunes de politique ou concevoir des stratégies de mise en œuvre, alors qu'il travaillait avec les mêmes fournisseurs de services que ces ministères. L'Initiative nationale pour les sans-abri n'a pas bénéficié de façon appropriée de l'expertise de Santé Canada et de l'Agence de santé publique du Canada; ceux-ci ont donc raté des occasions de mieux travailler pour réduire le problème de l'itinérance.

4.42 **L'itinérance et le logement.** Nous nous attendions à ce que la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) coordonne ses activités avec celles des autres programmes fédéraux sur l'itinérance et partage son expertise en matière de logement. Nous avons constaté que la SCHL avait des programmes d'aide à la rénovation (par exemple, le Programme d'aide à la remise en état des

logements) depuis les années 1970, mais que ces programmes ne ciblaient pas expressément les sans-abri. Au moment de la création des nouveaux programmes, la Société a modifié certains de ses programmes pour répondre immédiatement et plus directement à la crise des sans-abri. Cependant, selon la SCHL, il n'existait pas de cadre horizontal officiel pour assurer la coordination à l'échelon fédéral.

4.43 Nous avons examiné les annonces et les documents officiels liés à cette initiative et trouvé des références concernant une participation importante de la Société canadienne d'hypothèques et de logement à la phase 1 de l'Initiative, de même que des références à la coordination qu'elle devait assurer avec les autres organisations fédérales.

4.44 Pour ce qui est de la phase 2, la SCHL et Ressources humaines et Développement des compétences Canada (RHDCC) avaient convenu des deux points suivants :

- RHDCC ciblerait l'itinérance absolue, c'est-à-dire les personnes qui vivent dans la rue, et les services connexes;
- la SCHL ciblerait l'itinérance relative, c'est-à-dire les personnes qui risquent de devenir des sans-abri.

Le gouvernement a accordé des fonds pour prolonger les programmes d'aide à la rénovation de la SCHL pendant la période couverte par la phase 2 (2003-2006) de l'Initiative nationale pour les sans-abri. Cependant, le Plan d'activités 2003-2006 de l'Initiative ne mentionne ni le Programme d'aide à la remise en état des logements ni le Programme d'amélioration des maisons d'hébergement de la Société canadienne d'hypothèques et de logement dans les mesures prises par le gouvernement fédéral pour réduire l'itinérance.

4.45 Nous avons constaté que RHDCC et la SCHL n'ont pas fait de distinctions entre l'itinérance absolue et l'itinérance relative dans la gestion de leurs programmes. Par exemple, selon les modalités des deux phases de l'Initiative de partenariats en action communautaire, la population visée comprend les personnes qui vivent dans des situations d'itinérance relative. Nous avons également examiné les types de projets financés par RHDCC et la SCHL et avons constaté qu'il n'y avait pas eu de changements entre les deux phases.

4.46 À Toronto, Edmonton et Vancouver, la SCHL et RHDCC finançaient les mêmes types de projets d'investissement, comme des refuges et des maisons d'hébergement de transition et d'appui. Dans certains cas, ils finançaient diverses activités dans les mêmes maisons. Dans de nombreux cas, la SCHL a géré le Programme d'aide à la remise en état des logements et le Programme d'amélioration des

maisons d'hébergement séparément des autres programmes fédéraux destinés aux sans-abri. Dans certains cas, nous n'avons pas trouvé de preuves d'une coordination fédérale, exception faite de la participation à la cérémonie d'ouverture officielle.

4.47 Au cours de la phase 2, la Société canadienne d'hypothèques et de logement a continué de financer la rénovation de maisons d'hébergement, ce qui, à notre avis, devait être coordonné avec RHDCC afin d'assurer des services d'appui durable aux maisons d'hébergement. À Edmonton, les conseils de la SCHL n'ont pas été pris en considération comme il se doit dans le processus de sélection des projets. À Toronto, la SCHL et RHDCC ont transféré l'administration du Programme d'aide à la remise en état des logements et de l'Initiative de partenariats en action communautaire à la ville de Toronto. Cependant, ils n'ont pas travaillé de concert pour voir comment ces programmes pourraient être mieux harmonisés en vue de leur administration par la ville.

4.48 Malgré que la SCHL ait au départ déployé des efforts pour modifier ses programmes, nous avons constaté, dans les trois villes ciblées, qu'elle aurait pu faire davantage pour que les projets destinés aux sans-abri et financés par le gouvernement fédéral bénéficient de son expertise dans le domaine du logement.

Modèle de gouvernance prometteur pour l'Accord de Vancouver

4.49 Nous avons constaté que pour l'Accord de Vancouver, on avait mis en place un modèle de gouvernance prometteur avec les administrations provinciale, municipale et fédérale pour répondre aux besoins de la collectivité (voir la pièce 4.5). Cet accord a été lancé au niveau local et a évolué, passant d'une entente de collaboration sans financement à un accord financé. Nous n'avons pas vérifié l'Accord, mais uniquement la participation du gouvernement fédéral à celui-ci.

4.50 Nous avons constaté que Diversification de l'économie de l'Ouest Canada avait assuré une direction en tant que représentant du gouvernement fédéral. Celui-ci a participé activement et régulièrement aux comités intergouvernementaux (voir la pièce 4.6). Les représentants fédéraux étaient appuyés par un groupe de fonctionnaires de Diversification de l'économie de l'Ouest Canada, de Ressources humaines et Développement des compétences Canada, et de Santé Canada.

4.51 Il y a eu également une certaine coordination entre les activités de l'Accord de Vancouver et celles de l'Initiative nationale pour les

sans-abri. L'équipe affectée à l'itinérance et au logement de l'Accord de Vancouver s'est réunie tous les mois, ce qui a mené à une coordination accrue entre les actions de Ressources humaines et Développement des compétences Canada et le bureau de la Colombie-Britannique et du Yukon de la Société canadienne d'hypothèques et de logement.

Pièce 4.5 L'Accord de Vancouver — un modèle prometteur

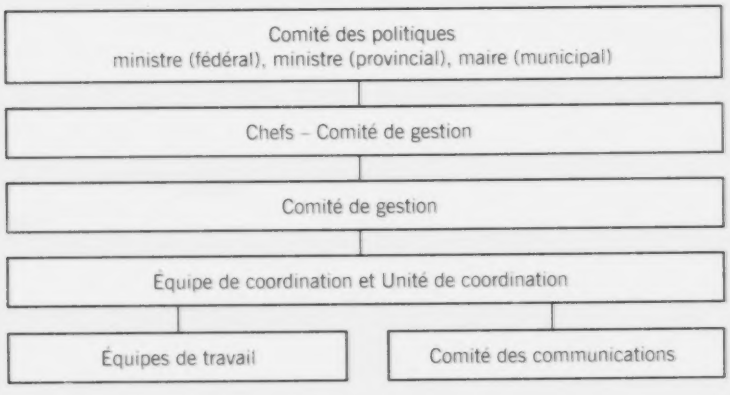
L'Accord de Vancouver est devenu le modèle pour d'autres accords de développement urbain dans l'Ouest du Canada. Il a débuté en 2000, à titre d'entente non financée ayant pour but d'assurer la coordination entre les programmes fédéraux de différents ministères et les services provinciaux et municipaux pour répondre plus efficacement aux besoins de la collectivité. En avril 2003, les gouvernements fédéral et provincial se sont engagés à donner chacun 10 millions de dollars pour financer l'initiative.

L'Accord a obtenu trois grands prix :

- en 2004, le prix de l'Institut d'administration publique du Canada pour la gestion innovatrice : collaboration horizontale;
- en 2005, le Prix des Nations Unies en matière de service public pour l'amélioration de la transparence, de la responsabilité et de la réponse aux besoins dans la fonction publique. À cette occasion, l'Accord a été cité pour ses partenariats novateurs entre les organismes gouvernementaux, les groupes communautaires et les entreprises;
- en 2005, le prix de partenariat de l'Association professionnelle des cadres de la fonction publique du Canada.

Des fonctionnaires des trois ordres de gouvernement nous ont dit que la souplesse était une caractéristique très importante de l'Accord. Ils en ont établi les grands principes, mais la façon d'atteindre les objectifs reste souple. Cela a permis l'évolution des modalités au fur et à mesure que se sont tissés les liens entre les gouvernements.

Pièce 4.6 L'Accord de Vancouver — structure de gouvernance



Source : Unité de coordination de l'Accord de Vancouver

Reddition de comptes et leçons apprises

4.52 Nous nous attendions à ce que les organisations fédérales participant à une initiative horizontale décrivent clairement :

- l'étendue de leur participation;
- leur contribution prévue;
- la façon d'évaluer les progrès, de tirer des leçons et de rendre compte des progrès réalisés.

Nous nous attendions aussi à ce que les organisations fédérales apprennent l'une de l'autre et travaillent ensemble plus efficacement, et à ce qu'elles se servent de l'information sur le rendement pour améliorer les mesures prises aux principales étapes.

Aucune des trois initiatives n'a été bien définie

4.53 Pour ce qui est des trois initiatives — la Stratégie canadienne en matière de biotechnologie, l'Initiative nationale pour les sans-abri et l'Accord de Vancouver —, nous avons constaté qu'il n'était pas toujours facile de cerner quelles étaient les organisations fédérales participantes, ni leur façon de participer. Cet état de choses affaiblit les mécanismes de reddition de comptes et, en définitive, l'information communiquée sur les résultats ainsi que les leçons tirées par les organisations fédérales. Par exemple, pour ce qui est de l'Accord de Vancouver, les responsabilités de Diversification de l'économie de l'Ouest Canada — le ministère directeur — n'ont pas été définies pour ce qui est de la planification générale, de la surveillance, de la gestion de l'information, de la production de rapports et des communications.

4.54 Les rôles et les attentes des ministères participants n'ont été bien définis pour aucune des trois initiatives. Dans certains cas, les documents publics indiquaient un plus grand nombre de ministères que ceux participant aux initiatives. À notre avis, il faut un processus plus structuré pour définir ce que l'on attend des ministères participants, de manière à ce que la portée des actions du gouvernement fédéral soit claire.

4.55 Le fait de ne pas définir clairement une initiative peut semer la confusion lorsqu'il s'agit de produire des rapports. Par exemple, il n'y avait pas de critères pour déterminer pourquoi certains groupes de travail ou projets dans le domaine de la biotechnologie étaient considérés comme faisant partie de la Stratégie canadienne en matière de biotechnologie tandis que d'autres ne l'étaient pas. Cela a mené à des désaccords entre les organisations fédérales. Dans d'autres cas, seulement certains éléments d'un grand projet ont reçu une aide

financière par le truchement de la Stratégie. On ne savait pas si tout le projet devait être considéré comme faisant partie de cette stratégie.

4.56 L'Accord de Vancouver a bénéficié d'un financement direct de Diversification de l'économie de l'Ouest Canada. Aux fins des rapports publics, cet accord comprenaient aussi des projets d'autres ministères fédéraux qui étaient « dans l'esprit » de l'Accord. Cependant, le gouvernement fédéral n'avait pas établi de critères pour déterminer quels projets faisaient partie de cette catégorie. De plus, l'information sur la contribution réelle du gouvernement fédéral à l'Accord était incohérente ou difficile à obtenir. Par exemple, un projet particulier recevait des fonds de trois ministères fédéraux, mais n'était considéré comme étant « dans l'esprit » de l'accord que par un seul de ces ministères.

Absence de planification pour l'évaluation globale du rendement

4.57 La production de rapports sur des initiatives horizontales exige une planification préalable. Une façon de planifier consiste à établir un cadre de reddition de comptes qui montre les objectifs de l'initiative, les résultats prévus et la façon dont les progrès seront mesurés. Le Secrétariat du Conseil du Trésor a publié des directives sur l'établissement de divers types de cadres de reddition de comptes, y compris pour les initiatives horizontales. Nous avons constaté ce qui suit à propos des trois initiatives :

- Les trois composantes de la Stratégie canadienne en matière de biotechnologie, soit le Fonds de la Stratégie canadienne en matière de biotechnologie, le Système canadien de réglementation de la biotechnologie et la recherche-développement en génomique, étaient dotées chacune d'un cadre de reddition de comptes, mais la Stratégie dans son ensemble n'en avait pas. Le Secrétariat canadien de la biotechnologie a fait le suivi des résultats du Fonds de la Stratégie canadienne en matière de biotechnologie, mais pas celui des activités de réglementation ni du programme de génomique.
- On n'a pas mis en place d'approche standard pour évaluer l'effet des programmes de l'Initiative nationale pour les sans-abri. Cependant, nous reconnaissons qu'il est difficile de mesurer l'itinérance et que d'autres administrations n'y sont pas complètement parvenues non plus.
- Les initiatives qui ne reçoivent pas de financement ne requièrent pas de cadre de reddition de comptes. Cependant, en avril 2003, l'Accord de Vancouver a obtenu un financement. Au moment de

notre vérification, les participants fédéraux à l'Accord n'avaient pas encore établi de cadre de reddition de comptes ni élaboré des moyens adéquats de mesurer les progrès réalisés par le gouvernement fédéral dans l'atteinte des objectifs de l'Accord.

L'information communiquée au Parlement laisse à désirer

4.58 Dans notre rapport *Le Point* de mai 2003, au chapitre 1, « L'évaluation des rapports ministériels sur le rendement », nous avons indiqué que la communication d'information sur les initiatives horizontales constituait un défi pour le gouvernement, et particulièrement pour les ministères qui doivent déterminer si leur contribution à un résultat partagé est importante pour le Parlement.

4.59 Nous avons également remarqué que l'on n'attachait pas suffisamment d'importance à la communication d'information sur les questions horizontales. Nous avons recommandé au Secrétariat du Conseil du Trésor d'encourager les ministères à communiquer de l'information et de renforcer ses directives sur la préparation des rapports ministériels sur le rendement. Le Secrétariat a depuis amélioré ses directives mais notre vérification a montré que les ministères éprouvent toujours des difficultés à rendre compte des initiatives horizontales.

4.60 S'il n'a pas de compréhension claire des divers participants et des fonds dépensés, le Parlement peut difficilement cerner les résultats globaux d'une initiative. Par exemple, les documents du *Budget des dépenses* ne montrent pas comment chaque organisation fédérale contribue aux résultats communs de l'Initiative nationale pour les sans-abri.

4.61 Pour sa part, Ressources humaines et Développement des compétences Canada a amélioré l'information qu'il communique sur l'itinérance dans les documents du Budget des dépenses et présente maintenant des liens au site Web du Secrétariat du Conseil du Trésor sur les initiatives horizontales. Le rapport du gouvernement intitulé *Le rendement du Canada 2003* présentait quelques informations sur l'Initiative nationale pour les sans-abri, mais non les résultats.

4.62 Nous avons constaté que la Stratégie canadienne en matière de biotechnologie a réalisé des progrès et que des leçons ont été tirées à l'égard de la gestion des résultats horizontaux. Les améliorations incluent de nouveaux cadres de reddition de comptes, de meilleurs indicateurs de rendement et des rapports sur le rendement. Ainsi, le Secrétariat canadien de la biotechnologie a produit des rapports

horizontaux sur le rendement pour les exercices 2002-2003 et 2003-2004. Cependant, ces rapports n'ont pas été déposés au Parlement et n'évaluent pas la contribution globale de la Stratégie.

4.63 Dans l'ensemble, les organisations fédérales que nous avons examinées n'ont pas communiqué comme il se doit l'information sur les résultats des initiatives horizontales. Les initiatives n'ont pas été élaborées de manière appropriée, les rôles et les responsabilités n'ont pas été définis clairement et on n'a pas établi de cadre de reddition de comptes adéquat. Par conséquent, les gestionnaires ne peuvent faire la preuve qu'ils tirent des leçons, prennent des mesures correctives et font le suivi des lacunes.

Attention insuffisante de la part des organismes centraux

4.64 Nous avons examiné les politiques et les directives établies pour l'ensemble du gouvernement ainsi que le rôle des organismes centraux pour ce qui est de la création, de la coordination et de la surveillance des initiatives horizontales. Pour les trois initiatives, soit la Stratégie canadienne en matière de biotechnologie, l'Initiative nationale pour les sans-abri et l'Accord de Vancouver, nous avons constaté des lacunes dans la gestion horizontale des organisations fédérales participantes. Par exemple, ces organisations n'ont pas défini clairement leurs rôles ni leurs responsabilités. À notre avis, une cause sous-jacente de ces lacunes est l'attention insuffisante portée aux initiatives horizontales par le Bureau du Conseil privé et le Secrétariat du Conseil du Trésor.

Il faut améliorer le processus d'approbation des initiatives horizontales

4.65 Le Bureau du Conseil privé et le Secrétariat du Conseil du Trésor jouent un rôle essentiel dans le processus d'approbation des mémoires au Cabinet et des présentations au Conseil du Trésor, respectivement. Les mémoires au Cabinet mettent l'accent sur la justification et le financement de l'initiative. Les présentations au Conseil du Trésor transforment la justification et les objectifs de la politique en programmes qui permettront d'atteindre ces objectifs. Nous nous attendions à ce que les processus d'approbation au niveau central pour les initiatives horizontales permettent d'assurer une gouvernance, une reddition de comptes et une coordination adéquates. Cependant, nous ne nous attendions pas à ce que le Bureau du Conseil privé ou le Secrétariat du Conseil du Trésor interviennent continuellement, au niveau central, dans la gestion des initiatives; cette responsabilité incombe aux ministères et organismes fédéraux.

4.66 Détermination et définition des initiatives horizontales. En 2002, un groupe d'étude sur la coordination des activités fédérales dans les régions a fait ressortir l'importance d'élaborer des « politiques pertinentes » et de s'attaquer dès le départ aux questions comme les ressources nécessaires et l'harmonisation des modalités des programmes. Le groupe d'étude indiquait aussi que si l'on omettait cela, il serait « d'autant plus difficile de mettre en place une approche coordonnée aux dernières étapes du cycle ».

4.67 Les initiatives horizontales voient le jour en réponse à un problème de politique publique ou à des changements apportés aux priorités gouvernementales, par exemple ceux qui sont annoncés dans le discours du Trône. Le rôle des organismes centraux est essentiel pour que les politiques soient pertinentes. Dès le départ, la façon de définir un problème détermine la nature des mesures prises pour le régler. À cet égard, le Bureau du Conseil privé a un rôle à jouer dans le lancement des initiatives horizontales. Nous nous attendions à ce que le Bureau du Conseil privé s'assure que les initiatives horizontales sont bien situées par rapport aux priorités gouvernementales et qu'elles sont établies de manière à garantir une approche intégrée à l'échelle du gouvernement.

4.68 Nous nous attendions aussi à ce que le Bureau du Conseil privé s'assure que tous les ministères et organismes intéressés par une initiative sont consultés et participent activement à son élaboration, y compris le Secrétariat du Conseil du Trésor. Dans le cadre de leur fonction d'examen critique, le Bureau du Conseil privé et le Secrétariat du Conseil du Trésor doivent veiller à ce que le ministère directeur définisse clairement le but de l'initiative. L'initiative horizontale proposée devrait également montrer clairement :

- le rôle de chaque ministre et institution gouvernementale participant à l'initiative;
- les orientations générales de mise en œuvre (conception du programme);
- le financement nécessaire.

Dans le cas des trois initiatives que nous avons examinées, le Bureau du Conseil privé nous a informés que le processus d'approbation avait généralement comporté des consultations ainsi que la participation active des ministères. Cependant, la vérification a permis de constater que les initiatives n'avaient pas défini clairement au départ la façon dont les organismes fédéraux administrant des programmes pertinents collaboreraient.

4.69 En règle générale, nous avons constaté que le Bureau du Conseil privé et le Secrétariat du Conseil du Trésor n'avaient pas donné aux organisations fédérales des directives suffisantes sur les circonstances qui exigent une plus grande attention dans le cadre d'une initiative horizontale, par exemple des directives sur l'établissement de régimes de gouvernance particuliers pour diverses modalités et types d'initiatives horizontales.

4.70 La majeure partie des directives du Secrétariat du Conseil du Trésor ne concernent pas l'étape de l'approbation. Même s'il possède une base de données sur les initiatives les plus importantes, le Secrétariat ne surveille pas suffisamment les mécanismes de gouvernance des initiatives horizontales.

4.71 La définition d'une initiative horizontale est trop étroite. Dans le cas de nombreuses initiatives horizontales, comme l'Accord de Vancouver, les questions sont difficiles et complexes, et de nombreux organismes fédéraux doivent travailler ensemble de manière efficace en vue d'atteindre les objectifs souhaités. Selon le Secrétariat du Conseil du Trésor, la définition d'une **initiative horizontale** repose sur la façon dont les fonds sont alloués à plusieurs organisations fédérales, et non sur le besoin d'un cadre de gouvernance approprié. Par conséquent, le Secrétariat n'a pas considéré l'Accord de Vancouver comme une initiative horizontale, puisque son financement direct provenait d'un seul ministère. À notre avis, le financement de l'Accord ou les autres formes d'aide des administrations fédérale, provinciale et municipale ne diminuent en rien le besoin de directives et d'appui de la part du Secrétariat.

Initiative horizontale — Selon le Secrétariat du Conseil du Trésor, il s'agit d'une initiative par laquelle les partenaires de deux organisations, ou plus, ont établi une entente de financement officielle (p. ex. Mémoire au Cabinet, présentation au Conseil du Trésor, accord fédéral-provincial) pour travailler à l'atteinte de résultats communs.

4.72 Les représentants du Bureau du Conseil privé nous ont indiqué que, même si aucune unité du Bureau n'était responsable de l'Accord de Vancouver, le Secrétariat des opérations du Bureau et son secteur des Affaires intergouvernementales surveillaient l'Accord de près et offrait une orientation. Même si Diversification de l'économie de l'Ouest Canada est responsable de ce genre d'ententes dans l'Ouest du pays, aucune organisation n'en est responsable à l'échelle nationale.

4.73 Recommandation. Le Bureau du Conseil privé et le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada devraient déterminer les circonstances qui exigent une attention particulière dans le cadre d'une initiative horizontale, ainsi que le régime de gouvernance propre aux différentes conditions et aux divers types d'initiatives horizontales.

Un cadre de gestion est nécessaire

4.74 Dans le chapitre 20 de notre rapport de décembre 2000, « La gestion ministérielle axée sur les résultats et la gestion des questions horizontales axée sur les résultats », nous avons observé que « le rôle joué par le Secrétariat du Conseil du Trésor dans la gestion des questions horizontales (interministérielles) est de caractère partiel et qu'il varie d'une initiative à l'autre, sans égards semble-t-il aux caractéristiques de l'initiative. Le Secrétariat n'a prévu aucune approche stratégique … »

4.75 Nous avons constaté que le Secrétariat du Conseil du Trésor avait produit depuis des directives pertinentes pour les initiatives horizontales. Signalons par exemple le *Guide d'accompagnement — L'élaboration des cadres de gestion et de responsabilisation axés sur les résultats pour les initiatives horizontales* (2002) et *La gestion des ententes de collaboration : Guide pour les gestionnaires régionaux* (2003).

4.76 Le Secrétariat du Conseil du Trésor nous a informés d'un éventail d'initiatives prises récemment en ce qui a trait à la gestion horizontale des politiques et des programmes. Elles comprennent :

- le Cadre de responsabilisation de gestion, adopté en 2003, et utilisé depuis pour évaluer les pratiques de gestion des divers ministères et organismes;
- la Politique sur la Structure de gestion des ressources et des résultats, en vigueur depuis avril 2005, qui, avec les nouvelles architectures d'activités de programme, vise à faciliter les comparaisons interministérielles et à donner une perspective globale du gouvernement.

Nous n'avons pas examiné ces initiatives, qui en étaient à leurs premières étapes ou commençaient à être mises en œuvre au moment de notre vérification, mais nous comptons les évaluer dans le cadre du suivi de la présente vérification.

4.77 Même si un certain nombre de politiques et de directives du Secrétariat que nous avons examinées contiennent des références à des initiatives horizontales, nous sommes d'avis que ce n'est pas suffisant. Il s'agit toujours d'une approche ponctuelle, alors qu'il faudrait un ensemble cohérent et intégré de politiques et de directives pour concevoir des mécanismes de gouvernance et de gestion pour les initiatives horizontales.

4.78 Par exemple, nous avons constaté que les directives du Secrétariat sur l'évaluation des initiatives horizontales étaient très

limitées. Lorsque nous avons examiné la Stratégie canadienne en matière de biotechnologie et l'Initiative nationale pour les sans-abri, nous n'avons trouvé aucune exigence relative à une évaluation horizontale et interministérielle qui s'appliquerait à toutes les organisations fédérales ayant des programmes connexes. Sans de telles évaluations, le gouvernement fédéral est incapable de donner aux parlementaires un tableau complet des résultats qu'il a obtenus.

4.79 **Recommandation.** Le Bureau du Conseil privé et le Secrétariat du Conseil du Trésor devraient élaborer des cadres qui établissent, à l'intention des organisations fédérales, des directives spécialisées et des attentes quant à la gouvernance, à la reddition de comptes, à la coordination et à la gestion axée sur les résultats en ce qui a trait aux initiatives horizontales. Dans ce contexte, le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait élaborer des directives spécialisées pour l'évaluation des initiatives horizontales.

Il faut repenser les instruments de financement

4.80 Nous nous attendions à ce que les instruments de financement permettent et facilitent la coordination horizontale. Un groupe d'étude fédéral a considéré cet aspect comme une question à régler et a formulé les recommandations suivantes :

- les ententes de financement devraient être repensées afin de les rendre plus compatibles pour les groupes clients en ce qui a trait aux demandes, aux approbations et aux rapports;
- les pratiques, les instruments financiers et la délégation de pouvoirs existants devraient être examinés dans le dessein d'harmoniser les approches interministérielles.

4.81 Sans une approche cohérente au niveau central, les ministères qui participent à des initiatives horizontales doivent aborder les problèmes au fur et à mesure qu'ils se présentent. Par exemple, dans le cas de l'Initiative nationale pour les sans-abri, nous avons constaté que des rajustements avaient été apportés aux programmes de contribution pour tenir compte du caractère horizontal de l'Initiative. Cependant, dans le cas de l'Accord de Vancouver, les ministères fédéraux n'ont généralement pas modifié leurs programmes de contribution ni envisagé d'autres mécanismes de financement. Selon l'étude de 2004 de l'École de la fonction publique du Canada, intitulée *Le défi de l'horizontalité : ministères responsables, organismes centraux et leadership*,

> L'utilisation de fonds alloués aux programmes ministériels pour appuyer les projets de l'AV [Accord de Vancouver] s'est révélée beaucoup plus difficile que prévu. L'une des leçons à en tirer est que les modalités des programmes existants ne permettent pas de bénéficier de la souplesse requise pour traiter efficacement les problèmes complexes observés dans le centre-ville Est de Vancouver.

4.82 Nous avons trouvé des exemples de cas où il a été difficile d'harmoniser les programmes fédéraux avec les besoins communautaires et de combler les lacunes des programmes. Par exemple, Ressources humaines et Développement des compétences Canada possédait un certain nombre de programmes pour aider les personnes qui réintègrent le marché du travail. Pour y être admissible, une personne devait avoir reçu des prestations d'assurance-emploi au cours des trois dernières années. Cependant, de nombreux itinérants du quartier Est du centre-ville de Vancouver étaient sans emploi depuis longtemps ou n'avaient jamais eu d'emploi. Même si cela s'est avéré difficile, Ressources humaines et Développement des compétences Canada a été en mesure de participer à l'Accord de Vancouver.

4.83 Les recommandations de deux groupes d'étude fédéraux (1996 et 2002), qui préconisaient la rationalisation de l'approche fédérale à l'égard des bénéficiaires recevant des fonds de plus d'une organisation fédérale, n'ont pas été mises en œuvre. Par exemple, les bénéficiaires doivent préparer un rapport pour chaque ministère fédéral plutôt qu'un seul rapport pour le gouvernement fédéral. Parmi les autres recommandations, mentionnons les suivantes :

- définir plus clairement les rôles et les responsabilités entre les ministères dans le contexte de l'atteinte de résultats collectifs;
- rationaliser les ententes de financement, notamment grâce à une mise en commun des ressources pour les plans communautaires ou régionaux ou encore pour les groupes de clients communs.

4.84 En avril 2003, quand l'Accord de Vancouver est devenu une initiative financée, le gouvernement fédéral s'est engagé à verser 10 millions de dollars — 5 millions de dollars de Diversification de l'économie de l'Ouest Canada, 3 millions de dollars de la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain et 2 millions de dollars du programme des Autochtones sans abri en milieu urbain (voir l'annexe A). Les ministres ont convenu que le financement au titre des programmes des Autochtones sans abri en milieu urbain serait considéré comme faisant partie de la contribution du gouvernement

fédéral à l'Accord de Vancouver. Cependant, nous avons constaté que cette allocation de fonds n'était pas claire, au départ, pour certains membres du comité de gestion de l'Accord de Vancouver. Le financement a été versé par le truchement des programmes pour les Autochtones vivant en milieu urbain, dans le cadre de leurs propres stratégies et mécanismes, et non directement à l'Accord de Vancouver.

4.85 Nous avons constaté que le lien entre le financement accordé par l'intermédiaire des deux programmes pour les Autochtones vivant en milieu urbain, d'une part, et l'Accord de Vancouver, d'autre part, n'était pas clair. L'octroi de fonds à même des programmes fédéraux existants a créé des malentendus — selon certains organismes communautaires, il s'agissait d'argent neuf tandis que selon d'autres, le gouvernement fédéral comptait le même argent en double. Il n'y avait pas de tableau d'ensemble de l'investissement fédéral dans l'Accord.

4.86 Recommandation. Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait cerner et établir des directives sur l'affectation de fonds aux initiatives horizontales et mettre au point des instruments de financement adaptés à la prestation horizontale des programmes du gouvernement fédéral.

Conclusion

4.87 Les problèmes horizontaux demeurent complexes et comportent des défis pour les gouvernements. Nous avons examiné le rôle joué par le Bureau du Conseil privé et le Secrétariat du Conseil du Trésor à l'échelle gouvernementale, ainsi que le rôle joué par les divers ministères participant aux trois initiatives horizontales sélectionnées. Malgré certains exemples positifs, nous avons constaté des lacunes pour ce qui est de la gouvernance, de la reddition de comptes et de la coordination des initiatives horizontales. Le gouvernement ne fait guère d'efforts pour déterminer ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas, limitant ainsi ses possibilités d'apprentissage et d'amélioration.

4.88 À notre avis, une cause sous-jacente de ces lacunes est le fait que le Bureau du Conseil privé et le Secrétariat du Conseil du Trésor n'ont pas porté suffisamment d'attention à ce type d'initiative. Même s'il y a eu des progrès, ces organismes centraux et les organisations fédérales participantes doivent s'efforcer d'améliorer encore davantage les cadres de reddition de comptes et de gestion, les processus d'approbation et les mécanismes de financement. L'approche du

gouvernement fédéral est essentiellement ponctuelle, alors qu'il faudrait un ensemble cohérent et intégré de politiques et de directives pour les initiatives horizontales.

Réponse globale du gouvernement. Il est souligné à juste titre dans ce chapitre qu'il est de plus en plus important de bien travailler de façon horizontale, tant à l'interne qu'avec d'autres paliers de gouvernement, pour offrir des services de qualité aux Canadiennes et aux Canadiens. L'horizontalité est devenue le mot d'ordre. En effet, à un niveau fondamental, très peu d'initiatives gouvernementales ne sont pas horizontales à un certain point.

Le gouvernement respectera l'esprit des recommandations de la vérificatrice générale et s'est engagé à continuer d'améliorer les outils mis à la disposition des fonctionnaires pour les aider à exécuter avec succès les initiatives horizontales. Le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) et le Bureau du Conseil privé (BCP) s'assureront que cela est fait d'une manière qui tient compte du besoin de souplesse continue dans la conception des initiatives et qui tire profit de nos expériences passées.

La gestion des initiatives horizontales est un grand défi, surtout dans une organisation aussi vaste et aussi complexe que le gouvernement du Canada. Le gouvernement prend les mesures nécessaires pour relever ce défi; il faudra des rajustements et des améliorations continues pour y parvenir.

Il est important de respecter les principes fondamentaux de la responsabilité ministérielle tout en regroupant les ministères et organismes fédéraux, qui ont leurs propres obligations de rendre des comptes, leurs crédits parlementaires et leurs responsabilités juridiques, pour atteindre des objectifs communs et mettre en œuvre des stratégies communes. Par exemple, l'affectation et la réaffectation de ressources ainsi que la mesure du rendement doivent être gérées horizontalement tout en respectant les responsabilités et les obligations de rendre des comptes.

En ce qui concerne les initiatives horizontales et, en fait, toutes les nouvelles grandes initiatives, une fonction valide d'organisme central doit jouer un rôle d'orientation au moment de leur lancement. De cette façon, ces initiatives occuperont une place plus efficace au sein des priorités gouvernementales et seront établies de manière à favoriser l'élaboration d'une approche intégrée. Dans le cadre des trois initiatives horizontales visées par la vérification, le BCP et le SCT ont veillé à ce que les ministères concernés prennent part aux processus du

Cabinet et du Conseil du Trésor, que les structures de gouvernance horizontale soient mises en place et que le leadership et les rôles des ministères soient définis.

Les organismes centraux doivent respecter le leadership et l'obligation de rendre des comptes des ministères afin de mettre en œuvre l'initiative d'une manière qui est conforme aux autres domaines de responsabilité et qui respecte les politiques de gestion du CT. Comme l'a reconnu la vérificatrice générale, il revient aux ministères et organismes fédéraux, et non au BCP ou au SCT, de jouer un rôle central et continu dans la gestion des initiatives.

La mise en œuvre des recommandations du chapitre suppose, dans une large mesure, une transformation du fonctionnement de l'administration fédérale et exigera des changements fondamentaux dans les structures et les systèmes d'information de celle-ci. Le gouvernement agit de façon systématique afin de procéder à cette transformation. Par exemple, au moyen de la Structure de gestion des ressources et des résultats (SGRR) et du Cadre de responsabilisation de gestion (CRG), il a amorcé des changements dans ses structures et ses systèmes de gestion de l'information afin d'améliorer le recensement des questions horizontales, d'améliorer l'information sur les dépenses relatives à ces questions, de mieux définir les résultats et d'améliorer les rapports destinés au Parlement. De plus, comme on le souligne dans le rapport, des progrès ont été réalisés dans la prestation de conseils sur la gestion horizontale des politiques et des programmes.

Au niveau sectoriel, là où les conseils sont mis en pratique, le gouvernement a progressé de façon stratégique — ce qui témoigne, d'une part, des contraintes au niveau des ressources et, d'autre part, du besoin d'apprendre et de peaufiner les approches et de les appliquer de façon plus étendue à partir des leçons apprises. Les organismes centraux et les ministères traitent des enjeux relatifs à la gouvernance et mettent en place des structures que l'on croit appropriées pour répondre aux diverses initiatives. Nous sommes en train d'apprendre ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas. Par exemple, le gouvernement a abandonné la structure de gouvernance entourant l'initiative relative au changement climatique au profit d'une autre structure jugée plus efficace et a lancé dans le Budget de 2005 une évaluation de tous les programmes en rapport au changement climatique afin de s'assurer que le gouvernement procède aux meilleurs investissements possibles. Nous reconnaissons que la nature des questions horizontales fait en sorte qu'elles nécessitent une attention constante et une amélioration continue.

À propos de la vérification

Objectifs

Nos objectifs de vérification étaient les suivants :

- déterminer, dans le cas d'initiatives horizontales choisies : la mesure dans laquelle les organismes fédéraux assurent la gouvernance, la reddition de comptes et la coordination; la mesure dans laquelle les organisations fédérales participantes tirent des leçons en utilisant l'information sur le rendement; le caractère adéquat du rôle joué par les organismes centraux;
- évaluer la direction, les directives et l'appui donnés par le Secrétariat du Conseil du Trésor. Ces aspects touchent également le Bureau du Conseil privé.

Étendue et méthode

Nous avons mis l'accent sur la coordination, notamment son effet sur les résultats. Cependant, nous n'avons pas examiné si les résultats prévus ont été obtenus. La vérification a porté essentiellement sur les autorisations et les engagements du gouvernement à l'égard des initiatives horizontales et notamment sur le rôle joué par les organismes centraux. Les principaux thèmes de la vérification étaient les mécanismes de gouvernance, la mise en œuvre, les leçons tirées et la transition, la communication de l'information et le rôle des organismes centraux. La vérification a porté sur les efforts de coordination du gouvernement fédéral, notamment sur les relations entre le ministère directeur et les ministères participants.

Nous avons vérifié trois cas : la Stratégie canadienne en matière de biotechnologie, l'Initiative nationale pour les sans-abri et l'Accord de Vancouver. Nous avons rencontré des représentants à Toronto (pour l'Initiative), à Edmonton (pour l'Initiative) et à Vancouver (pour l'Accord et pour l'Initiative). Nous avons choisi ces trois cas en fonction du critère de maturité, c'est-à-dire que les initiatives devaient avoir été lancées depuis assez longtemps pour qu'il y ait eu des périodes de transition et d'apprentissage. Les autres critères étaient l'importance relative, soit financière, soit à titre de modèle possible comme dans le cas de l'Accord de Vancouver, ainsi que le nombre de partenaires (« horizontalité ») et la « vérifiabilité ».

Notre vérification a comporté des entrevues avec des représentants des ministères directeurs, des autres ministères fédéraux participants, des organismes centraux et des conseils fédéraux régionaux, avec les principaux intervenants (provinciaux et municipaux), ainsi qu'avec certains bénéficiaires ultimes des fonds fédéraux. Elle a comporté également un examen et une analyse approfondis des pratiques et des documents suivants :

- autorisations, stratégies, documents publics, politiques, documents du Budget des dépenses, directives et rapports annuels;
- comptes rendus de réunions de gestion et de comités (bureaux régionaux et administrations centrales);
- certains dossiers de projets des bureaux régionaux pour ce qui est de l'Initiative nationale pour les sans-abri et de l'Accord de Vancouver.

Notre vérification s'est limitée aux programmes et actions du gouvernement fédéral et ne portait pas sur les programmes ou la participation complémentaires d'autres ordres de gouvernement.

Critères

Les critères pour cette vérification ont été établis à partir du *Guide de la reddition de comptes* du Bureau du vérificateur général et de rapports précédents, notamment le chapitre 20 du Rapport du vérificateur général de décembre 2000, « La gestion ministérielle axée sur les résultats et la gestion des questions horizontales axée sur les résultats », le chapitre 6 du Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable de 2000, « Travailler ensemble au sein de l'administration fédérale », ainsi que le chapitre 7 du même rapport, « La coopération entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ».

Notre vérification reposait sur les critères suivants.

Nous nous attendions à trouver :

- des mécanismes de coordination qui contribuent aux résultats prévus;
- des rôles et des responsabilités définis pour chaque organisation;
- des exigences et des pratiques de rapport claires;
- des dispositions relatives à la surveillance, aux mesures de rendement, à l'évaluation, à l'examen et aux rajustements;
- des allocations de fonds claires et opportunes;
- des modalités de programmes qui permettent une collaboration horizontale;
- des rapports sur le rendement axés sur les résultats;
- des rajustements et des améliorations de la gestion de l'initiative horizontale en fonction du rendement ou d'autres éléments de preuve;
- des organisations qui apprennent les unes des autres et améliorent le rendement collectif.

Nous nous attendions à ce que le Bureau du Conseil privé :

- veille à ce qu'il y ait une consultation adéquate au sein du gouvernement fédéral au sujet du mémoire au Cabinet qui établit l'initiative horizontale;
- veille à ce que l'initiative soit conçue de la manière la plus efficace et la plus efficiente possible du point de vue des rouages gouvernementaux;
- s'il y a lieu, coordonne l'élaboration de la politique sur les initiatives horizontales;

Nous nous attendions à ce que le Secrétariat du Conseil du Trésor :

- établisse des dispositions relatives à la gouvernance, à la gestion et à la reddition de comptes dans le cadre du processus de présentations au Conseil du Trésor;
- fournisse, à l'égard des initiatives horizontales, des politiques, des directives, des outils et un appui clairs qui reflètent les pratiques exemplaires;
- supprime les obstacles à la collaboration et à la coordination cernés par les principaux organismes et d'autres, et qui découlent des politiques du Conseil du Trésor;

- veille à ce que les exigences relatives à la reddition de comptes et à la présentation de rapports au Parlement à l'égard des initiatives horizontales soient établies et communiquées aux ministères et organismes;
- fournisse un appui constant pour permettre l'évolution et l'amélioration de la gestion des initiatives horizontales.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Ronnie Campbell
Directeur principal : Tom Wileman
Directrice : Nola Juraitis

Esther Becker
Sophie Chen
Pierre Fréchette
Frances Smith
Daniel Steeves
Charlene Taylor
Graeme Williamson

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre la Direction des communications en composant le (613) 995-3708 ou le 1 888 761-5953 (sans frais).

Annexe A Description des programmes

Programme	But
Stratégie canadienne en matière de biotechnologie	
Fonds de la Stratégie canadienne en matière de biotechnologie	Aider les ministères et organismes à étudier de nouveaux défis et de nouvelles possibilités à caractère pangouvernemental, effectuer de la recherche en matière de politique et veiller à ce que les décisions du gouvernement fédéral soient fondées sur les avis et les connaissances d'experts.
Système canadien de réglementation de la biotechnologie	Développer la capacité du système de réglementation, le faire connaître au public et susciter la confiance envers celui-ci; accroître l'efficience, l'efficacité et la rapidité du système; établir des approches pour faire face aux nouveaux secteurs; produire des connaissances pour évaluer les risques que posent les nouveaux produits issus de la biotechnologie.
Recherche-développement en génomique	Établir une capacité de recherche en biotechnologie dans les laboratoires gouvernementaux pour renforcer le système de réglementation et faire profiter l'industrie canadienne des avantages de la recherche, notamment de nouvelles méthodes de gestion de l'agriculture et de l'aquaculture, l'amélioration de la conservation, le diagnostic des maladies ainsi que leur traitement et leur prévention.
Initiative nationale pour les sans-abri	
Ressources humaines et Développement des compétences Canada	
Initiatives de partenariats en action communautaire	Fournir une aide financière aux collectivités et les encourager pour qu'elles travaillent avec le gouvernement, le secteur privé et le secteur bénévole afin d'offrir plus de services et d'installations visant à aider les sans-abri à devenir autonomes.
Initiative de partenariats en action communautaire — Jeunes	S'attaquer aux problèmes de l'itinérance chez les jeunes en collaboration avec les Initiatives emploi-jeunesse — phase 1 seulement, programme fusionné avec l'Initiative de partenariats en action communautaire pour la phase 2.
Fonds régional d'aide aux sans-abri	Soutenir les petites collectivités et les collectivités rurales qui sont confrontées à l'itinérance.
Programme national de recherche	Comprendre l'ampleur, les différents aspects et les causes de l'itinérance au Canada.
Programme des Autochtones sans abri en milieu urbain	Appuyer la planification communautaire intégrée et des projets dans 12 villes en vue d'améliorer le bien-être des Autochtones vivant en milieu urbain et de réduire la disparité entre les Autochtones et les autres Canadiens.
Système d'information sur les personnes et les familles sans-abri	Offrir aux fournisseurs de services et aux collectivités un système électronique de gestion des données pour diffuser de l'information, établir des partenariats, et transformer les pratiques de gestion du système de refuges. Le réseau de collectivités qui partagent les données contribuera à l'élaboration d'une base de données nationale. Le but à long terme est de mieux comprendre la taille et l'étendue de la population itinérante des refuges

Programme	But
Initiative nationale pour les sans-abri (suite)	
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada	
Initiative visant à mettre des biens immobiliers excédentaires fédéraux à la disposition des sans-abri	Mettre des biens immobiliers excédentaires fédéraux, pour un prix symbolique, à la disposition de collectivités de toutes les régions du Canada pour qu'elles n'aient pas à débourser les frais d'achat de terrains ou de maisons, de façon à aider à réduire et à prévenir l'itinérance. Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Ressources humaines et Développement des compétences Canada, et la Société canadienne d'hypothèques et de logement sont partenaires aux niveaux national et régional pour assurer la mise en œuvre et la gestion de cette initiative.
Société canadienne d'hypothèques et de logement	
Programme d'aide à la remise en état des logements	Offrir une aide financière aux ménages canadiens à faible revenu pour leur permettre de rendre leur logement conforme aux normes minimales de salubrité et de sécurité, de modifier leur logement pour qu'il soit accessible aux personnes handicapées et de convertir des biens immobiliers non résidentiels en logements abordables.
Programme d'amélioration des maisons d'hébergement	Offrir une aide financière pour acquérir ou réparer des maisons d'hébergement pour les femmes et leurs enfants ainsi que pour les jeunes qui sont victimes de violence familiale et pour loger des personnes qui ont besoin d'un hébergement transitoire pour devenir autonomes.
Accord de Vancouver	
Diversification de l'économie de l'Ouest Canada	
Programme de diversification de l'Ouest	Développer l'économie et améliorer la qualité de vie des collectivités de l'Ouest du Canada en finançant des activités qui créent des retombées économiques et des emplois.
Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain	Répondre aux besoins socio-économiques pressants des Autochtones vivant en milieu urbain, en partenariat avec des parties intéressées; améliorer l'élaboration des politiques et la coordination des programmes à l'échelle fédérale et avec les autres ordres de gouvernement.

Programme	But
Santé Canada*	
Stratégie canadienne antidrogue	S'attaquer aux problèmes de drogue et d'alcool ainsi qu'aux coûts que ces problèmes entraînent pour la santé, l'économie et la société.
Stratégie pour la santé des femmes	Sensibiliser le système de santé aux facteurs qui influent sur l'état de santé des femmes et mettre l'accent sur les liens avec les conditions économiques et sociales.
Agence de santé publique du Canada*	
Programme d'action communautaire pour les enfants	Améliorer la santé et le développement des enfants, de la naissance à l'âge de six ans, qui vivent dans des conditions à risque, et de leur famille en aidant les collectivités à établir des programmes de prévention et d'intervention précoce à l'aide de partenariats, du renforcement des capacités des collectivités et d'autres stratégies de promotion de la santé.
Stratégie canadienne sur le VIH/sida	Fournir des fonds pour appuyer les organismes nationaux et communautaires œuvrant dans le domaine du sida. Ces fonds appuient des organismes communautaires qui travaillent avec les organismes de nouveaux arrivants, les services de logement, les services aux jeunes, les programmes d'échange de seringues, les services de traitement des dépendances, les organismes sociaux et culturels, les services de soin de santé mentale, les banques alimentaires, les programmes d'emploi et de formation, les programmes de formation professionnelle, les services de police, les services de dépistage du sida, les cliniques de traitement des maladies transmissibles sexuellement et les cliniques de santé, et les écoles.
Programme pour l'hépatite C	Contribuer à la prévention de l'infection par l'hépatite C par la promotion de la recherche dans les domaines de la prévention, du traitement et de la sensibilisation du public.
Administrés conjointement par Santé Canada et l'Agence de santé publique du Canada*	
Programme d'aide préscolaire aux Autochtones	Préparer les jeunes enfants autochtones à la vie scolaire en répondant à leurs besoins affectifs, sociaux, psychologiques, de santé et de nutrition. Les projets s'articulent autour des composantes suivantes : éducation, culture et langues autochtones, participation des parents, promotion de la santé, nutrition ainsi que soutien social. Le volet collectivités urbaines et nordiques, administré par l'Agence de santé publique du Canada, est pertinent pour l'Initiative nationale pour les sans-abri et l'Accord de Vancouver.
Programme canadien de nutrition prénatale	Financer des programmes communautaires à l'intention des femmes enceintes vulnérables pour réduire le nombre de nouveau-nés ayant un poids insuffisant à la naissance, améliorer la santé des nouveau-nés et de leur mère et encourager l'allaitement maternel.
Activité relative aux troubles causés par l'alcoolisation foetale	Prévenir les naissances de bébés souffrant des troubles causés par l'alcoolisation fœtale et améliorer la vie des personnes qui en sont victimes, par l'information et la formation, une intervention ciblée, un appui aux familles des enfants touchés, ainsi que la détection, le diagnostic et l'évaluation rapide des troubles.

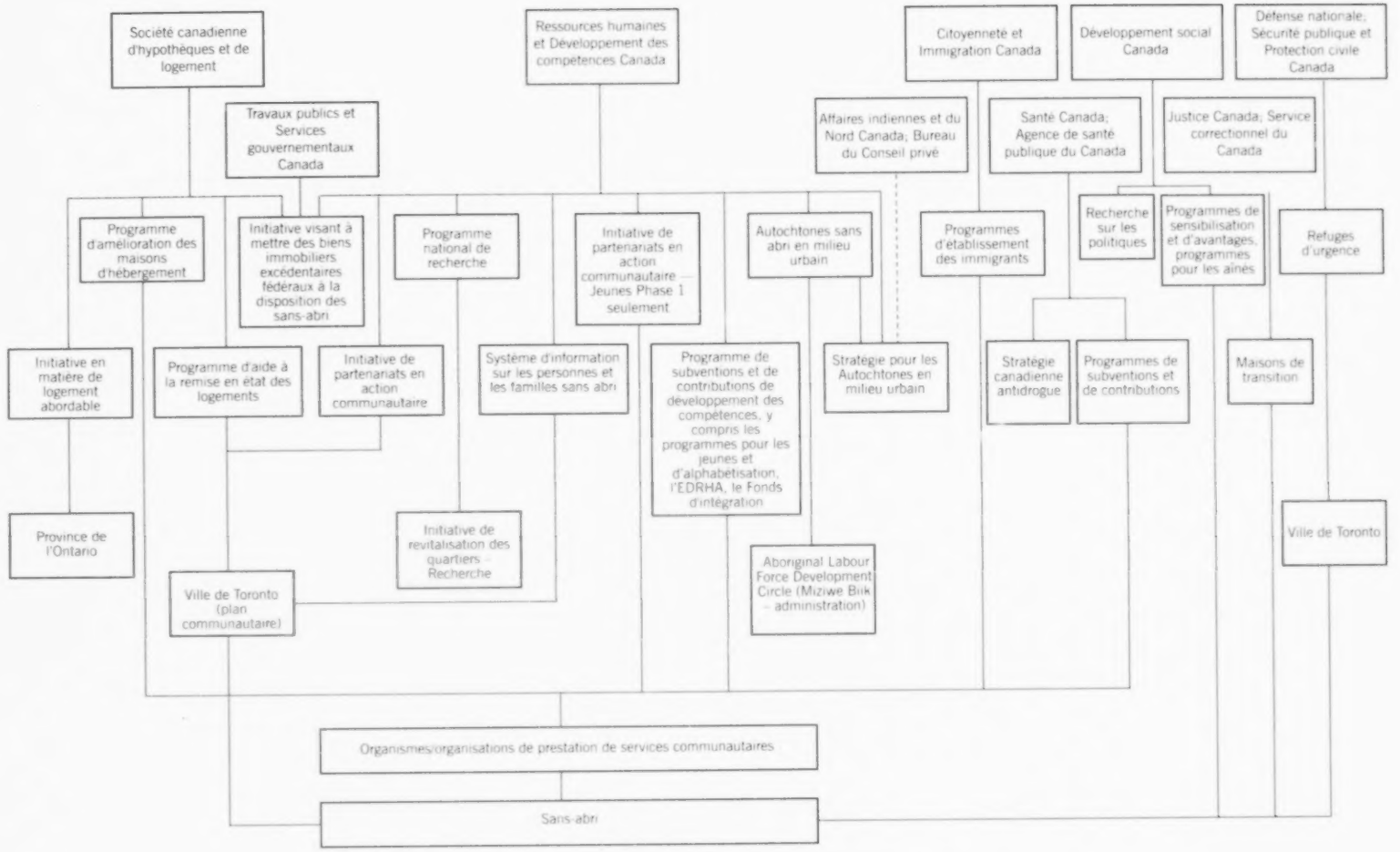
*Programmes pertinents pour l'Initiative nationale pour les sans-abri. Certains de ces programmes pourraient également être pertinents pour l'Accord de Vancouver.

Annexe B Financement de l'Initiative nationale pour les sans-abri

Organisation fédérale	Phase 1 (1999-2003)	Phase 2 (2003-2006)
Ressources humaines et Développement des compétences Canada (RHDCC)	Initiative de partenariats en action communautaire (IPAC), nouveau programme (305 millions de dollars)	(258 millions de dollars)
	Stratégie emploi-jeunesse pour les jeunes à risque et les jeunes itinérants (ajout de 59 millions de dollars)	Ce programme fait maintenant partie de l'Initiative de partenariats en action communautaire
	Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain (relevait auparavant du Bureau du Conseil privé et maintenant d'Affaires indiennes et du Nord Canada, administrée par RHDCC) (ajout de 59 millions de dollars)	Autochtones sans abri en milieu urbain (45 millions de dollars)
		Fonds régional d'aide aux sans-abri, nouveau programme (13 millions de dollars)
		Initiative du Système d'information sur les personnes et les familles sans-abri, transférée de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (6 millions de dollars)
	Autres activités de planification et de recherche, nouveau programme (9 millions de dollars)	Programme national de recherche, nouveau programme (7 millions de dollars)
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada	Initiative visant à mettre des biens immobiliers excédentaires fédéraux à la disposition des sans-abri, nouveau programme (10 millions de dollars)	Initiative visant à mettre des biens immobiliers excédentaires fédéraux à la disposition des sans-abri (9 millions de dollars)
Société canadienne d'hypothèques et de logement	Programme d'aide à la remise en état des logements, programme existant (268 millions de dollars)	Ces programmes ne font plus partie de l'Initiative nationale pour les sans-abri[1]
	Programme d'amélioration des maisons d'hébergement, programme existant (43 millions de dollars)	
Total	**753 millions de dollars**	**405 millions de dollars[2]**

[1] La Société canadienne d'hypothèques et de logement a reçu 384 millions de dollars de 2003-2004 à 2005-2006. La SCHL n'est pas associée officiellement à l'Initiative nationale pour les sans-abri, mais a reçu des fonds simultanément au financement de la phase 2 de l'Initiative, notamment pour le Programme d'aide à la remise en état des logements, le Programme d'amélioration des maisons d'hébergement et d'autres programmes.
[2] Ce montant comprend 67 millions de dollars en fonds de fonctionnement.

Annexe C Programmes touchant l'itinérance : Toronto



Source : Secrétariat national pour les sans-abri

Annexe D Tableau des recommandations

Les recommandations formulées au chapitre 4 sont présentées ici sous forme de tableau. Le numéro du paragraphe où se trouve la recommandation apparaît en début de ligne. Les chiffres entre parenthèses correspondent au numéro des paragraphes où le sujet de la recommandation est abordé.

Attention insuffisante de la part des organismes centraux

4.73 Le Bureau du Conseil privé et le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada devraient déterminer les circonstances qui exigent une attention particulière dans le cadre d'une initiative horizontale, ainsi que le régime de gouvernance propre aux différentes conditions et aux divers types d'initiatives horizontales.
(4.65-4.72)

4.79 Le Bureau du Conseil privé et le Secrétariat du Conseil du Trésor devraient élaborer des cadres qui établissent, à l'intention des organisations fédérales, des directives spécialisées et des attentes quant à la gouvernance, à la reddition de comptes, à la coordination et à la gestion axée sur les résultats en ce qui a trait aux initiatives horizontales. Dans ce contexte, le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait élaborer des directives spécialisées pour l'évaluation des initiatives horizontales.
(4.74-4.78)

4.86 Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait cerner et établir des directives sur l'affectation de fonds aux initiatives horizontales et mettre au point des instruments de financement adaptés à la prestation horizontale des programmes du gouvernement fédéral.
(4.80-4.85)

Il est souligné à juste titre dans ce chapitre qu'il est de plus en plus important de bien travailler de façon horizontale, tant à l'interne qu'avec d'autres paliers de gouvernement, pour offrir des services de qualité aux Canadiennes et aux Canadiens. L'horizontalité est devenue le mot d'ordre. En effet, à un niveau fondamental, très peu d'initiatives gouvernementales ne sont pas horizontales à un certain point.

Le gouvernement respectera l'esprit des recommandations de la vérificatrice générale et s'est engagé à continuer d'améliorer les outils mis à la disposition des fonctionnaires pour les aider à exécuter avec succès les initiatives horizontales. Le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) et le Bureau du Conseil privé (BCP) s'assureront que cela est fait d'une manière qui tient compte du besoin de souplesse continue dans la conception des initiatives et qui tire profit de nos expériences passées.

La gestion des initiatives horizontales est un grand défi, surtout dans une organisation aussi vaste et aussi complexe que le gouvernement du Canada. Le gouvernement prend les mesures nécessaires pour relever ce défi; il faudra des rajustements et des améliorations continues pour y parvenir.

Il est important de respecter les principes fondamentaux de la responsabilité ministérielle tout en regroupant les ministères et organismes fédéraux, qui ont leurs propres obligations de rendre des comptes, leurs crédits parlementaires et leurs responsabilités juridiques, pour atteindre des

objectifs communs et mettre en œuvre des stratégies communes. Par exemple, l'affectation et la réaffectation de ressources ainsi que la mesure du rendement doivent être gérées horizontalement tout en respectant les responsabilités et les obligations de rendre des comptes.

En ce qui concerne les initiatives horizontales et, en fait, toutes les nouvelles grandes initiatives, une fonction valide d'organisme central doit jouer un rôle d'orientation au moment de leur lancement. De cette façon, ces initiatives occuperont une place plus efficace au sein des priorités gouvernementales et seront établies de manière à favoriser l'élaboration d'une approche intégrée. Dans le cadre des trois initiatives horizontales visées par la vérification, le BCP et le SCT ont veillé à ce que les ministères concernés prennent part aux processus du Cabinet et du Conseil du Trésor, que les structures de gouvernance horizontale soient mises en place et que le leadership et les rôles des ministères soient définis.

Les organismes centraux doivent respecter le leadership et l'obligation de rendre des comptes des ministères afin de mettre en œuvre l'initiative d'une manière qui est conforme aux autres domaines de responsabilité et qui respecte les politiques de gestion du CT. Comme l'a reconnu la vérificatrice générale, il revient aux ministères et organismes fédéraux, et non au BCP ou au SCT, de jouer un rôle central et continu dans la gestion des initiatives.

La mise en œuvre des recommandations du chapitre suppose, dans une large mesure, une transformation du fonctionnement de l'administration fédérale et exigera des changements fondamentaux dans les structures et les systèmes d'information de celle-ci. Le gouvernement agit de façon systématique afin de procéder à cette transformation. Par exemple, au moyen de la Structure de gestion des ressources et des résultats (SGRR) et du Cadre de responsabilisation de gestion (CRG), il a amorcé des changements dans ses structures et ses systèmes de gestion de l'information afin d'améliorer le recensement des questions horizontales, d'améliorer l'information sur les dépenses relatives à ces questions, de mieux définir les résultats et d'améliorer les rapports destinés au Parlement. De plus, comme on le souligne dans le rapport, des progrès ont été réalisés dans la prestation de conseils sur la gestion horizontale des politiques et des programmes.

Au niveau sectoriel, là où les conseils sont mis en pratique, le gouvernement a progressé de façon stratégique — ce qui témoigne, d'une part, des contraintes au niveau des ressources et, d'autre part, du besoin d'apprendre et de peaufiner les approches et de les appliquer de façon plus étendue à partir des leçons apprises. Les organismes centraux et les ministères traitent des enjeux relatifs à la gouvernance et mettent en place des structures que l'on croit appropriées pour répondre aux diverses initiatives. Nous sommes en train d'apprendre ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas. Par exemple, le gouvernement a abandonné la structure de gouvernance entourant l'initiative relative au changement climatique au profit d'une autre structure jugée plus efficace et a lancé dans le Budget de 2005 une évaluation de tous les programmes en rapport au changement climatique afin de s'assurer que le gouvernement procède aux meilleurs investissements possibles. Nous reconnaissons que la nature des questions horizontales fait en sorte qu'elles nécessitent une attention constante et une amélioration continue.

Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes — Novembre 2005

Table des matières principale

	Questions d'une importance particulière — 2005 Points saillants — Chapitres 1 à 8
Chapitre 1	Gendarmerie royale du Canada — Les services de police à contrat
Chapitre 2	La qualité et la communication des résultats des sondages
Chapitre 3	Agence du revenu du Canada — La vérification des déclarations de revenus des particuliers et des fiducies
Chapitre 4	La gestion des initiatives horizontales
Chapitre 5	Le soutien accordé aux industries culturelles
Chapitre 6	Élections Canada — L'administration du processus électoral fédéral
Chapitre 7	Affaires indiennes et du Nord Canada — Le respect des obligations relatives aux droits fonciers issus de traités
Chapitre 8	Autres observations de vérification
Annexes	

2005

Rapport de la

vérificatrice générale du Canada

à la Chambre des communes

NOVEMBRE

Chapitre 5
Le soutien accordé aux industries culturelles

Bureau du vérificateur général du Canada

Le Rapport de novembre 2005 de la vérificatrice générale du Canada comporte des questions d'une importance particulière, les points saillants, huit chapitres ainsi que des annexes. La table des matières principale se trouve à la fin du présent document.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également diffusé sur notre site Web à l'adresse www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au :

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : (613) 952-0213, poste 5000, ou 1 888 761-5953
Télécopieur : (613) 943-5485
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada 2005
N° de catalogue FA1-2005/2-5F
ISBN 0-662-70547-5

Chapitre

5

Le soutien accordé aux industries culturelles

Tous les travaux de vérification dont traite le présent chapitre ont été menés conformément aux normes pour les missions de certification établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Même si le Bureau a adopté ces normes comme exigences minimales pour ses vérifications, il s'appuie également sur les normes et pratiques d'autres disciplines.

Table des matières

Points saillants 1

Introduction 5

Les industries culturelles jouent un rôle important dans la promotion du contenu culturel canadien 5
Plusieurs organismes fédéraux soutiennent le contenu culturel canadien 7
Objet de la vérification 9

Observations et recommandations 10

Gestion stratégique 10

Une gestion stratégique du soutien aux industries culturelles qui exigera des efforts soutenus et cohérents 11
Gérer de façon horizontale 12
Renforcer certains mécanismes de gestion du Ministère 14

Cadre de gouvernance 16

Une régie en partenariat qui pourrait être mieux définie 17
La gouvernance du Fonds canadien de télévision est d'une grande complexité 17
L'administration du programme du Fonds canadien de télévision demeure lourde 21
Inquiétudes quant à l'autonomie de Téléfilm Canada et à la réalisation de son nouveau mandat 24

Application des contrôles 27

Un cadre de contrôle adapté à la nature des opérations dans le domaine audiovisuel 29
L'application des contrôles n'est pas suffisamment rigoureuse 29
L'efficience de l'ensemble des contrôles n'est pas optimisée 40

Mesure et communication des résultats 43

Les instruments de mesure des résultats et des progrès accomplis ne sont pas satisfaisants 43
Nécessité d'améliorer le rapport sur le rendement du Ministère 46

Conclusion 48

À propos de la vérification 49

Annexes

A. Structure de financement du programme du Fonds canadien de télévision, 2004–2005 52
B. Tableau des recommandations 53

Le soutien accordé aux industries culturelles

Points saillants

Objet

Patrimoine canadien soutient les industries culturelles du film, de la télévision, de l'édition, de l'enregistrement sonore et des nouveaux médias afin de les inciter à créer, réaliser et diffuser du contenu culturel canadien. L'appui que le Ministère offre comprend des mesures telles que des subventions et des contributions ainsi que des règles sur la propriété canadienne des entreprises culturelles et des dispositions législatives sur le droit d'auteur. Le gouvernement soutient aussi l'industrie audiovisuelle à l'aide de crédits d'impôt.

Nous avons examiné les mécanismes d'orientation stratégique, de gouvernance, de suivi, de contrôle et de reddition de comptes que Patrimoine canadien a mis en place pour administrer ses mesures de soutien aux industries culturelles. Nous avons également examiné de quelle manière le Ministère et d'autres organismes qui soutiennent les industries culturelles se sont assurés que les producteurs de longs métrages et d'émissions télévisuelles auxquels ils octroient une aide financière ont respecté les exigences relatives au contenu canadien et à l'admissibilité des dépenses.

Pertinence

Patrimoine canadien et d'autres organismes tels que Téléfilm Canada, la Société du Fonds canadien de télévision (FCT) et l'Agence du revenu du Canada octroient environ 800 millions de dollars par année en investissements, subventions, contributions et crédits d'impôt aux industries culturelles. Cet appui à la création et à la production de contenu canadien a pour but d'aider au développement du sentiment d'appartenance des Canadiennes et des Canadiens et à la constitution de l'identité nationale du pays.

Statistique Canada rapporte que les industries culturelles, dans leur ensemble, emploient annuellement, au Canada, environ 600 000 personnes — écrivains, musiciens, éditeurs, acteurs, producteurs et spécialistes techniques. En soutenant ces industries, Patrimoine canadien leur permet de faire face à la concurrence étrangère et contribue à la vitalité culturelle et économique du Canada.

Constatations

- Patrimoine canadien vient de se doter d'un premier plan stratégique dans le Secteur des affaires culturelles. Cependant, le Ministère n'a pas encore clairement défini sa vision d'ensemble des résultats qu'il veut atteindre au cours des prochaines années en soutenant les industries culturelles. En l'absence d'une stratégie bien articulée pour l'ensemble du secteur culturel, chacune des directions générales de ce secteur du Ministère risque d'élaborer ses propres plans, priorités et calendriers de production pour son propre secteur de compétences, indépendamment des autres. Le Secteur dispose de peu de mécanismes de gestion horizontale qui permettraient aux directions générales de partager leur expérience, leurs connaissances et les meilleures pratiques. Dans l'ensemble, le Ministère ne s'est pas doté de cibles de rendement; ainsi, il est incapable de fournir au Parlement une image claire des résultats qu'il vise, des résultats qu'il a atteints et des progrès accomplis en investissant dans les industries culturelles.

- Patrimoine canadien exerce une influence considérable sur la gouvernance du Fonds canadien de télévision et sur celle de Téléfilm Canada par les accords de contribution qu'il a conclus avec ces deux organismes.

- Malgré les efforts déployés pour améliorer la situation, la gouvernance du Fonds canadien de télévision demeure complexe. Elle fait intervenir les conseils d'administration du Fonds canadien de télévision (FCT) et de Téléfilm Canada dans son processus de décision. Les objectifs du programme du FCT sont larges et manquent de précision. Ils ne fournissent pas une direction précise aux administrateurs dans la prise de décision stratégique. La composition du conseil d'administration du FCT constitue une source potentielle de conflits d'intérêt et les lignes directrices à cet égard ne sont pas appliquées rigoureusement. Les arrangements actuels alourdissent l'administration du Programme du FCT – par exemple, un producteur qui obtient du financement des deux volets du programme du FCT est tenu de signer des contrats distincts avec chacune des sociétés.

- Les accords de contribution que Téléfilm Canada a conclus avec Patrimoine canadien lui laissent peu de latitude quant à l'interprétation de son mandat et à la meilleure façon de le réaliser. Parmi les sociétés d'État, ce niveau d'encadrement est unique. De plus, une proposition visant à modifier la structure de gouvernance du Fonds canadien de télévision pourrait grandement limiter le rôle de Téléfilm Canada dans le développement de l'industrie télévisuelle et sa capacité de rendre compte au Parlement de cet aspect de son mandat élargi.

- Patrimoine canadien, Téléfilm Canada, le Fonds canadien de télévision et l'Agence du revenu du Canada ont mis en place un cadre de contrôle adapté à la nature des opérations dans le domaine audiovisuel. Cependant, Patrimoine canadien et Téléfilm Canada n'appliquent pas assez rigoureusement leurs contrôles pour s'assurer que les exigences de contenu canadien sont respectées, que les projets sont choisis en conformité avec les critères de sélection et que seulement les dépenses admissibles sont remboursées. L'Agence du revenu du Canada n'applique pas ses contrôles assez rigoureusement pour s'assurer que les crédits d'impôt sont accordés seulement pour des dépenses admissibles. Des lacunes dans le partage de l'information entre les organismes participants, y compris le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC), limitent aussi l'efficacité des contrôles.

Réaction des entités. Patrimoine canadien, Téléfilm Canada, le Fonds canadien de télévision, l'Agence du revenu du Canada et le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications ont accepté nos recommandations. Leurs réponses détaillées suivent chacune de nos observations mentionnées dans le chapitre.

Introduction

Les industries culturelles jouent un rôle important dans la promotion du contenu culturel canadien

5.1 Depuis des décennies, le gouvernement fédéral soutient la culture au moyen de nombreuses institutions culturelles, de lois et règlements et de divers programmes d'aide. Il estime que les biens et services culturels contribuent au développement du sentiment d'appartenance des Canadiennes et des Canadiens et à la constitution de l'identité nationale du pays. Il souhaite aussi favoriser le développement des entreprises culturelles canadiennes dans un marché restreint et dominé par les entreprises multinationales.

5.2 Les industries culturelles du film, de la télévision, de l'édition, des nouveaux médias et de l'enregistrement sonore jouent un rôle important dans le processus de création, de production et de diffusion d'œuvres et de spectacles canadiens. Elles peuvent mobiliser les créateurs (écrivains, artistes, compositeurs, scénaristes, réalisateurs), les éditeurs, les producteurs et les distributeurs afin d'offrir aux Canadiens des biens et services culturels qui leur sont propres.

5.3 Patrimoine canadien soutient les industries culturelles afin de les inciter à créer, réaliser et diffuser des produits culturels canadiens. L'appui du Ministère prend différentes formes : contributions aux producteurs de films et d'émissions de télévision, aux éditeurs et aux producteurs de musique, règles sur la propriété canadienne des entreprises culturelles et dispositions législatives sur le droit d'auteur. De plus, le gouvernement accorde une aide financière à l'industrie audiovisuelle par le biais de deux programmes de crédit d'impôt : l'un pour les productions audiovisuelles canadiennes et l'autre pour les services de production de films ou de vidéo offerts au Canada (productions dont le contenu canadien ne satisfait pas aux critères de crédit d'impôt pour une production canadienne). Le Ministère fait appel à de nombreux organismes pour la mise en œuvre de ses mesures de soutien. Dans la pièce 5.1, le lecteur trouvera une liste des principales mesures d'aide financière liées aux programmes du Ministère pour l'année financière 2004-2005 et des organismes responsables de leur mise en œuvre.

Pièce 5.1 Mesures d'aide financière liées aux programmes de Patrimoine canadien et organismes responsables de leur mise en œuvre, 2004–2005

Secteurs culturels	Mesures d'aide financière liées aux programmes	Ressources financières[1] (en milliers)	Organismes responsables de la livraison des mesures[2]
Film, vidéo et télévision	Politique canadienne du long métrage • Fonds du long métrage • Appui à la politique • Programme national de formation dans les secteurs du film et de la vidéo	 84 355 $ 1 550 $ 2 550 $	Téléfilm Canada, Conseil des arts du Canada, Bibliothèque et Archives Canada, AV trust pour la préservation, Fonds canadien du film et de la vidéo indépendant
	Programme du Fonds canadien de télévision Programme de participation au capital Programme des droits de diffusion	 114 000 $ 161 000 $[3]	 Téléfilm Canada Fonds canadien de télévision
	Crédit d'impôt pour les productions audiovisuelles canadiennes	196 000 $	Administré en collaboration : Bureau de certification des produits audiovisuels du Canada (BCPAC) et Agence du revenu du Canada
	Crédit d'impôt pour services de production	106 000 $	Administré en collaboration : Bureau de certification des produits audiovisuels du Canada (BCPAC) et Agence du revenu du Canada
Édition	Programme d'aide au développement de l'industrie de l'édition	38 743 $	Patrimoine canadien, Association des exportateurs de livres du Canada (AELC)
	Programme d'aide aux publications	49 400 $	Société des postes du Canada
	Fonds du Canada pour le Magazine	21 000 $	Patrimoine canadien
Nouveaux médias	Culture canadienne en ligne	7 500 $[4]	Patrimoine Canadien
	Fonds de droit d'auteur électronique	1 500 $	
	Programme de recherche appliquée en nouveaux médias	1 000 $	CANARIE
	Fonds des nouveaux médias du Canada	8 150 $	Téléfilm Canada
Enregistrement sonore	Fonds de la musique du Canada	24 354 $	FACTOR, Musicaction, AV trust pour la préservation, Bibliothèque et Archives Canada, Fondation SOCAN, Téléfilm Canada, Conseil des arts du Canada
Total des mesures financières		**817 102 $**	

[1]Budget des dépenses 2004-2005, parties I et II, et Budgets supplémentaires A et B; Agence du revenu du Canada, Fonds canadien de télévision

[2]C'est par voie de protocoles d'entente et d'accords de contribution avec Patrimoine canadien que la plupart de ces organismes livrent les programmes.

[3]Comprend les contributions de 125 millions de dollars des industries de distribution par câble et par satellite.

[4]Comprend des contributions de 5 millions de dollars versées à des organismes communautaires sans but lucratif pour donner accès à du contenu culturel canadien sur Internet.

Plusieurs organismes fédéraux soutiennent le contenu culturel canadien

5.4 L'élaboration de politiques et de programmes de soutien aux industries culturelles doit tenir compte des actions de l'ensemble des organismes fédéraux en matière culturelle. La pièce 5.2 est une liste des principaux organismes responsables de la mise en œuvre des mesures de soutien à la création, à la production et à la distribution ou diffusion de biens culturels canadiens. Par exemple, le CRTC contribue à la demande de création et de production de contenu canadien :

- lorsqu'il impose aux radiodiffuseurs publics et privés de diffuser des émissions canadiennes aux heures de grande écoute;
- lorsqu'il permet la création de 49 canaux de télévision spécialisés numérisés;
- lorsqu'il oblige les entreprises de distribution par câble ou par satellite à contribuer au financement de la production d'émissions canadiennes;
- lorsqu'il propose des mesures incitatives propres à la production de dramatiques anglaises.

La Société Radio-Canada et l'Office national du film exercent aussi une influence sur la production et la diffusion de contenu canadien grâce à leurs émissions de télévision, documentaires et films d'animation. Le ministère des Affaires étrangères fait la promotion des créateurs canadiens à l'étranger.

5.5 Statistique Canada estime que le gouvernement fédéral a consacré environ 2,2 milliards de dollars en 2002-2003 au soutien des industries culturelles, dont 1,6 milliard à la radiodiffusion et à la télévision. Ce montant inclurait un crédit parlementaire de 1,0 milliard de dollars accordé à la Société Radio-Canada en 2002-2003, mais il n'inclut pas les crédits d'impôt versés aux producteurs d'audiovisuel ou les contributions des industries de distribution par câble ou par satellite (environ 400 millions de dollars).

5.6 Certains gouvernements provinciaux ont eux aussi mis en place des programmes de soutien aux industries culturelles sous forme de crédits d'impôt, de subventions et de contributions; c'est le cas notamment du Québec, de l'Ontario et de la Colombie-Britannique. Selon Statistique Canada, les industries culturelles dans leur ensemble emploient environ 600 000 personnes au Canada.

5.7 Chacune des industries culturelles possède des caractéristiques (taille, croissance, rentabilité) particulières, est confrontée à des enjeux qui lui sont propres et éprouve des besoins de soutien différents.

Pièce 5.2 Rôles et responsabilités des organismes fédéraux qui appuient la création et la production de contenu culturel canadien

Organisme	Rôles et responsabilités
Patrimoine canadien et son Bureau de certification des produits audiovisuels canadiens	Élaborer et évaluer les politiques de soutien aux industries culturelles et mettre en œuvre des programmes de soutien. Administrer, de concert avec l'Agence du revenu du Canada, le Crédit d'impôt pour production cinématographique ou magnétoscopique canadienne et le Crédit d'impôt pour services de production cinématographique ou magnétoscopique. Certifier qu'une production est canadienne.
Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes	Réglementer et encadrer les industries de la radiodiffusion et des télécommunications. Veiller à accroître la disponibilité de contenu canadien et à obtenir une programmation qui reflète le talent créatif des Canadiens, la dualité linguistique, la diversité culturelle et les valeurs sociales du Canada de même que ses spécificités nationales, régionales et communautaires.
Téléfilm Canada	Développer et faire la promotion de l'industrie de l'audiovisuel en offrant un appui financier et stratégique à la production d'œuvres de qualité telles que des longs métrages, des documentaires, des dramatiques, des émissions pour enfants. Administrer le programme de participation au capital en long métrage et télévision.
Office national du film	Produire et distribuer des œuvres audiovisuelles distinctives et audacieuses qui reflètent la diversité culturelle et qui présentent au Canada et au reste du monde un point de vue authentiquement canadien.
Société Radio-Canada	En tant qu'entreprise publique, offrir des services de radio et de télévision qui comportent une très large programmation canadienne qui renseigne, éclaire et divertit dans les deux langues officielles.
Société des postes du Canada	Assurer la distribution des magazines canadiens au Canada.
Société du Fonds canadien de télévision*	Superviser le programme du Fonds canadien de télévision dont l'objectif est de soutenir la production et la diffusion d'émissions de télévision de grande qualité, au contenu distinctement canadien. Administrer le programme des droits de diffusion.
Agence du revenu du Canada	Administrer, de concert avec le Bureau de certification des produits audiovisuels canadiens, le Crédit d'impôt pour production cinématographique ou magnétoscopique canadienne et le Crédit d'impôt pour services de production cinématographique ou magnétoscopique. Traiter les demandes des deux programmes de crédit d'impôt.
Conseil des Arts du Canada	Favoriser et promouvoir l'étude et la diffusion des arts et la production d'œuvres d'art.
Ministère des Affaires étrangères du Canada	Soutenir la promotion des valeurs et de la culture canadiennes à l'étranger dans le cadre de divers programmes.
Centre national des arts	Développer les arts d'interprétation dans la région de la capitale nationale et aider le Conseil des Arts du Canada à développer ceux-ci ailleurs au Canada.

* La Société du Fonds canadien de télévision est une société privée.

Chacune possède un degré de maturité différent. Ainsi, les besoins de l'industrie des nouveaux médias, une industrie naissante, diffèrent grandement de ceux de l'industrie de l'édition, une industrie centenaire. La nature et le niveau de soutien accordé par Patrimoine canadien doivent donc tenir compte de ces caractéristiques.

5.8 Les progrès de la technologie influencent fortement le développement des industries culturelles et soulèvent des questions d'intérêt commun. Plusieurs entreprises, autrefois spécialisées en télévision ou en long métrage, ont maintenant des activités dans les deux secteurs. La conception des jeux vidéo éducatifs, faite auparavant par des programmeurs et des graphistes, relève maintenant de programmeurs, graphistes, compositeurs et réalisateurs. Dans le domaine de l'enregistrement sonore, les méthodes de production et de distribution de disques ont subi des changements profonds au cours des dernières années, comme le démontre le téléchargement de fichiers de musique par Internet.

5.9 D'autres questions, telles que la diversité culturelle, la cohésion sociale et le commerce international, exercent une pression constante sur le Ministère qui doit adapter ses politiques et ses mesures de soutien en conséquence. Depuis quelques années, le Canada et plusieurs autres pays, sous l'égide de l'UNESCO, travaillent à élaborer une convention sur la protection de la diversité culturelle. Une telle convention permettrait aux pays signataires d'établir et de maintenir des politiques culturelles visant, entre autres, à soutenir les industries culturelles nationales, tout en évitant de provoquer des litiges commerciaux.

Objet de la vérification

5.10 Nous avons examiné les mécanismes d'orientation stratégique, de gouvernance, de contrôle et de reddition de comptes que Patrimoine canadien a mis en place pour gérer le soutien aux industries culturelles du film, de la télévision, de l'édition, des nouveaux médias et de l'enregistrement sonore. Nous avons également examiné les contrôles que Patrimoine canadien et les autres organismes responsables de la mise en œuvre des mesures de soutien avaient mis en place pour s'assurer que les fonds accordés aux producteurs de longs métrages et d'émissions télévisuelles ont respecté les exigences relatives au contenu canadien et à l'admissibilité des dépenses.

5.11 Le chapitre 4 de ce rapport, intitulé « La gestion des initiatives horizontales », souligne la nécessité de mettre en place des mécanismes

efficaces de gouvernance et traite du rôle des organismes centraux dans la gestion des initiatives horizontales.

5.12 La section **À propos de la vérification**, à la fin du chapitre, fournit d'autres détails sur les objectifs, l'étendue, la méthode et les critères de vérification.

Observations et recommandations

Gestion stratégique

5.13 Au cours des cinq dernières années, Patrimoine canadien a repensé plusieurs politiques et programmes d'appui aux industries culturelles. En matière de longs métrages, il a lancé en octobre 2000 une nouvelle politique « Du scénario à l'écran » qui avait pour but, notamment, de faire passer de 2,3 p. 100 à 5 p. 100 du marché canadien la part des auditoires de films canadiens sur une période de cinq ans. En matière de télévision, le Ministère a renouvelé son engagement financier envers le programme du Fonds canadien de télévision. Grâce à l'initiative « Un avenir en art », il a élargi la portée de ses programmes de soutien à l'industrie de l'édition et des périodiques et à celle de l'enregistrement sonore tout en ciblant davantage ses mesures d'intervention. Enfin, il a mis en œuvre l'initiative « Culture canadienne en ligne » afin d'appuyer la production et la disponibilité de contenu culturel numérisé canadien. Patrimoine canadien a aussi apporté son appui aux travaux du Comité permanent du patrimoine canadien dans le domaine de l'édition, du droit d'auteur et de la radiodiffusion.

5.14 Au cours des prochaines années, le Ministère devra recommander au gouvernement de reconduire ou non plusieurs programmes de soutien aux industries culturelles. Il devra également mettre en œuvre les mesures proposées dans la réponse du gouvernement au rapport du Comité permanent du patrimoine canadien « Notre souveraineté culturelle, le deuxième siècle de la radiodiffusion canadienne », déposé en juin 2003, et élaborer une nouvelle politique de l'audiovisuel.

5.15 Étant donné la complexité qu'il y a à instaurer des politiques et des programmes de soutien aux industries culturelles qui répondent bien aux demandes du public, de l'industrie et des parlementaires, et les ressources limitées du Ministère, nous nous serions attendus à ce que celui-ci ait adopté une orientation stratégique pour le guider dans la gestion du soutien qu'il accorde aux industries culturelles.

Nous nous serions attendus aussi à ce qu'il ait établi des priorités et élaboré des plans d'action.

5.16 Nous avons examiné les plans et les mécanismes de coordination du Ministère pour le soutien aux industries culturelles. Nous avons également examiné, en tant qu'études de cas, de quelle manière le Ministère avait traité les questions suivantes : consultation, distribution, technologie et collecte de données. Nous avons choisi ces questions parce qu'elles représentent des enjeux communs liés à la capacité du Ministère de soutenir les industries culturelles.

Une gestion stratégique du soutien aux industries culturelles qui exigera des efforts soutenus et cohérents

5.17 Au Ministère, le Secteur des affaires culturelles est chargé des politiques et des programmes de soutien aux industries culturelles. Sept directions générales se partagent la responsabilité de l'élaboration et du suivi des politiques et des programmes dans les domaines du film, de la vidéo et de l'enregistrement sonore, de la télévision et de la radiodiffusion, de l'édition, des nouveaux médias, du droit d'auteur, des investissements étrangers et des arts. Une huitième direction générale est chargée de la planification stratégique et de la coordination du Secteur.

5.18 Depuis novembre 2004, le Secteur des affaires culturelles de Patrimoine canadien travaille activement à se doter du cadre de gestion nécessaire à l'élaboration d'un plan et d'une approche de travail stratégiques. Il a renforcé sa capacité de planification et de coordination et il a élaboré un premier plan stratégique sectoriel qui fait le lien avec la nouvelle Architecture des activités de programme du Ministère. Cette architecture lie les objectifs stratégiques d'une organisation à ses activités et à ses structures organisationnelles. Le Ministère travaille aussi à mettre au point une stratégie de recherche. Ces initiatives témoignent de l'engagement et de la volonté du Secteur d'améliorer ses pratiques de gestion.

5.19 Cependant, il y a encore plusieurs étapes à franchir avant que le Secteur en arrive à une véritable culture de gestion stratégique et à un changement de fonctionnement réel. Le Secteur devra définir sa vision d'ensemble, préciser son plan stratégique afin d'indiquer comment ses priorités et ses stratégies contribuent à l'atteinte de ses objectifs et établir des indicateurs de rendement. Le plan stratégique actuel comporte quatre priorités que le Secteur compte réaliser au moyen de 45 activités ou projets qu'il appelle « stratégies ». De plus, on y retrouve un autre bloc de plus de 50 « stratégies » liées à d'autres

activités comme la gestion des ressources humaines, financières et technologiques. Les 45 « stratégies » liées aux priorités devront être précisées, car elles en disent peu sur les résultats visés, les ressources requises et le calendrier d'achèvement. Par exemple, les documents que nous avons consultés ne précisent pas la stratégie qui servira à l'élaboration d'une nouvelle politique de l'audiovisuel pour le 21e siècle. Le Ministère n'a pas défini les travaux de recherche à effectuer, ni les consultations à mener, ni les dates cibles à respecter.

Gérer de façon horizontale

5.20 L'absence d'une vision d'ensemble pour le Secteur des affaires culturelles affecte la façon dont celui-ci traite les enjeux communs aux industries culturelles. L'élaboration ou le renforcement de mécanismes de gestion horizontale pourrait l'aider à travailler plus stratégiquement. La pièce 5.3 présente une liste partielle des enjeux communs aux industries culturelles, qui pourraient être traités de façon horizontale par le Secteur des affaires culturelles et par le Ministère dans son ensemble.

5.21 Même si toutes les directions générales du Secteur portent une attention à ces enjeux importants, nous avons noté que le Secteur ne possédait pas de mécanismes de gestion horizontale qui auraient permis de mettre en commun des ressources et de partager les leçons apprises dans le traitement de dossiers particuliers. Chacune des directions générales exerçait sensiblement les mêmes fonctions de recherche, d'élaboration de politiques et de gestion de programmes. Cependant, chacune traitait à sa façon ces enjeux communs et élaborait ses plans, fixait ses priorités et déterminait ses besoins d'information et de consultation ainsi que ses calendriers de production de manière

Pièce 5.3 Enjeux communs aux industries culturelles qui pourraient être traités horizontalement

Enjeux	Défis à relever
Distribution des produits culturels	Examiner ce qu'il advient des biens culturels une fois qu'ils ont été produits.
Nouvelles technologies	Favoriser la transition vers la technologie numérique qui permet aux créateurs de communiquer et d'interagir directement avec leur auditoire.
Mécanismes de livraison	Instaurer un cadre de décision pour choisir le meilleur mécanisme de livraison.
Consultation	Établir un cadre de gestion et de prise de décision.
Information stratégique	Définir une stratégie et des priorités pour obtenir l'information nécessaire à l'élaboration des politiques.
Élaboration de mesures de rendement	Définir les indicateurs de rendement à court, moyen et long terme.

autonome. Si cette approche par programme a permis à chaque direction générale de se spécialiser dans son domaine, de bien comprendre les défis de l'industrie dont elle s'occupe et d'adopter des mesures en conséquence, elle n'a pas favorisé une gestion horizontale des questions d'intérêt commun. L'examen des études de cas a révélé des lacunes à cet égard. Nous en présentons deux exemples.

5.22 Activités de consultation. Le Secteur des affaires culturelles du Ministère accorde beaucoup d'importance à la consultation, qui est essentielle à l'élaboration des politiques et des programmes. Cependant, il ne disposait pas, pour ses consultations, d'un cadre de gestion qui, d'une part, aurait défini le type de consultations à mener, le moment de les effectuer, les motifs pour y recourir et les interlocuteurs à consulter et, d'autre part, aurait permis de choisir les meilleures méthodes pour atteindre les résultats visés. Un tel cadre de gestion pourrait, entre autres, mieux tenir compte des organismes responsables de la mise en œuvre des programmes de soutien, organismes qui sont des acteurs essentiels dans cette mise en œuvre. Ces organismes ont, au fil des ans, acquis expérience et savoir-faire et jouissent d'un accès direct aux producteurs. Ils jouent un rôle de premier plan dans l'atteinte des objectifs du Ministère. Il est donc important que leur point de vue soit sollicité régulièrement.

5.23 Il n'y avait pas de mécanismes en place pour favoriser une utilisation plus généralisée des résultats et le partage des bonnes pratiques. La plupart des consultations étaient ponctuelles, portaient sur des points particuliers et étaient réalisées pour une seule direction générale.

5.24 Activités de collecte de données. La disponibilité de données statistiques à jour est essentielle à la conception et à l'évaluation des politiques et des programmes de soutien aux industries culturelles du Ministère. Le Secteur s'est doté de mécanismes de collecte de données pour répondre à ses besoins les plus urgents et pour combler certains retards dans la tenue d'enquêtes de Statistique Canada dans les domaines du film, de la vidéo, de l'édition et de l'enregistrement sonore. Cependant, d'autres besoins doivent être comblés et des ressources financières importantes doivent être consenties à cet effet.

5.25 Nous avons constaté que ni le Secteur des affaires culturelles, ni le Ministère dans son ensemble n'avaient défini leurs priorités d'information ou établi de stratégie pour obtenir l'information et les données dont ils ont besoin pour faire leur travail. Une telle planification serait très utile dans un contexte où les ressources sont limitées et où le développement et l'obtention de données demandent

beaucoup de temps et de ressources. Patrimoine canadien doit faire des choix afin de disposer en temps opportun de l'information nécessaire à ses analyses, à ses choix stratégiques et à la mesure du rendement.

5.26 En ne déterminant pas clairement là où il veut aller au cours des prochaines années en matière de soutien aux industries culturelles, et les résultats qu'il veut atteindre, le Ministère risque de ne pas être en mesure de répondre efficacement aux demandes et aux pressions constantes dans le domaine; de ne pas obtenir l'information dont il a besoin pour adapter ses politiques et ses programmes à un environnement où la technologie et la concurrence prennent de plus en plus d'importance; et de perdre des occasions d'améliorer son efficience en ne coordonnant pas ses efforts et en ne profitant pas des leçons apprises.

Renforcer certains mécanismes de gestion du Ministère

5.27 Le Secteur des affaires culturelles ne peut passer à une approche stratégique sans l'encadrement et l'appui du Ministère. Il peut faire preuve de leadership, mais il doit pouvoir compter sur des mécanismes ministériels éprouvés : planification stratégique, cadre intégré de gestion du risque et évaluation de programme. Aux termes de notre examen, nous avons constaté que le Ministère aurait avantage à renforcer les mécanismes suivants :

- **Architecture des activités de programme.** En 2005, le Ministère s'est doté d'une Architecture des activités de programme qui actualise le lien entre ses objectifs stratégiques et ses activités et qui guidera ses efforts de planification et de mesure du rendement au cours des prochaines années. Le Ministère nous a informés qu'il avait déjà commencé à définir des indicateurs et des cibles de rendement afin de les intégrer dans son Architecture des activités de programme. Il devra aussi définir sa stratégie de mesure de rendement, de recherche et de collecte de données afin de soutenir la mise en œuvre d'une planification stratégique.

- **Cadre intégré de gestion du risque.** Le Ministère ne s'est pas encore doté d'un cadre intégré de gestion du risque comme l'exigent les directives d'avril 2001 du Secrétariat du Conseil du Trésor. Le Ministère a bien sûr mis en place certains éléments de gestion du risque : Centre d'expertise en gestion de subventions et de contributions, système intégré de planification et de rapport, analyse de l'environnement et plan de vérification interne axé sur les risques. Il n'a toutefois pas encore intégré toutes ces mesures

en un tout cohérent et n'a pas établi de stratégie de mise en œuvre.

- **Évaluation de programme.** Le Ministère administre une soixantaine de programmes dans les domaines des arts, des industries culturelles, du patrimoine, de la citoyenneté, des sports et des langues officielles. La politique des paiements de transfert du Secrétariat du Conseil du Trésor exige que chaque programme soit évalué tous les cinq ans. Le nombre et la diversité des programmes posent donc au Ministère le défi de se doter d'une stratégie d'évaluation qui lui permette d'évaluer de façon horizontale les résultats de plusieurs programmes qui ont des objectifs communs ou semblables. Le Ministère a reconnu qu'il aurait avantage à cerner les possibilités d'évaluations communes. Il a d'ailleurs récemment lancé un projet pilote en ce sens.

5.28 Recommandation. Patrimoine canadien devrait :

- déterminer les résultats qu'il veut atteindre au cours des prochaines années en matière de soutien aux industries culturelles;
- mettre en œuvre des mécanismes de gestion horizontale des enjeux communs qu'il aura retenus en matière de soutien aux industries culturelles;
- renforcer ses mécanismes de planification stratégique, de gestion du risque et d'évaluation de programme.

Réponse de Patrimoine canadien. L'Architecture des activités de programme du Ministère, telle qu'elle est décrite dans le Rapport sur les plans et priorités 2005-2006, détermine les résultats stratégiques de Patrimoine canadien et définit les résultats attendus de toutes les activités liées aux programmes, notamment celles liées aux industries culturelles. Le Ministère reconnaît la nécessité de clarifier davantage les énoncés de résultats et les indicateurs de rendement connexes pour son soutien aux industries culturelles et entend le faire au cours de l'exercice financier actuel.

De plus, le Secteur des affaires culturelles a procédé à des améliorations pour son approche de gestion stratégique depuis novembre 2004. Le Secteur a adopté une approche entièrement intégrée pour la gestion de ses fonctions principales et a commencé à déterminer des mécanismes supplémentaires de gestion horizontale pour que cette approche soit plus stratégique. Ces mécanismes comprennent, par exemple, des tables rondes avec des cadres pour

discuter de façon intégrée de questions horizontales liées aux politiques et à la gestion.

Le Ministère en est aux dernières étapes de la mise en place d'un cadre ministériel de planification et d'établissement de rapports qui intégrera une planification stratégique et opérationnelle avec mesure du rendement et préparation de rapports. Ce cadre, approuvé par le comité exécutif du Ministère en septembre 2003, a été communiqué au BVG. Le Ministère a une politique de cadre intégré de gestion du risque approuvé et a entrepris des étapes pour intégrer des pratiques clés de gestion du risque dans ses processus de planification stratégique et opérationnelle (p. ex. profil du risque ministériel, évaluation du risque juridique, certains accords de responsabilisation et vérification axée sur le risque, ainsi que planification de l'évaluation). Plus récemment, le Ministère a établi un point central pour la gestion intégrée du risque, indépendant de la vérification interne, pour intégrer entièrement la gestion du risque dans le cadre de la culture de gestion et de ses processus.

À la suite d'un travail intensif d'évaluation lié au renouvellement de programmes au cours de la dernière année et demie, travail conforme aux exigences stratégiques du SCT en matière de paiement de transfert, le Ministère a approuvé un plan de vérification et d'évaluation pour 2005-2006 qui comprend un nombre d'évaluations de programme horizontales. Cela permettra de mesurer la possibilité d'évaluer l'Architecture des activités de programme comme outil permettant de fournir des données pertinentes sur le rendement. Au même moment, du travail est en cours pour que les vérifications et les évaluations permettent de donner plus d'information au cadre de responsabilisation de la gestion. Le Ministère a également lancé une évaluation de sa fonction d'évaluation de programmes dans le but d'améliorer ses contributions à la gestion stratégique.

Cadre de gouvernance

5.29 Le cadre de régie qui gouverne les rapports entre le Ministère et les organismes chargés d'administrer les programmes est énoncé dans une série de quatre protocoles d'entente et de seize accords de contribution. Nous avons examiné les protocoles d'entente et les accords de contribution d'une valeur de plus de 3,5 millions de dollars par année conclus entre le Ministère et les organismes responsables de la mise en œuvre des programmes de soutien au long métrage, à la télévision, à l'enregistrement sonore, à l'édition et aux nouveaux médias. Nous avons aussi examiné comment et dans quelle mesure Patrimoine canadien s'est assuré de leur mise en œuvre.

Une régie en partenariat qui pourrait être mieux définie

5.30 Dans l'ensemble, les accords que nous avons examinés respectaient la majorité des exigences indiquées dans le chapitre 23 de notre rapport déposé au Parlement en novembre 1999, intitulé « La régie en partenariat : la reddition de comptes menacée ». Nous avons cependant constaté que les objectifs à atteindre et les attentes en matière de rendement n'étaient pas clairement définis; il est donc difficile de mesurer les résultats obtenus, ce qui affaiblit la crédibilité des rapports de rendement. De plus, les accords de contribution examinés comportaient des exigences de rapports et de reddition de comptes qui ne correspondaient pas nécessairement à l'importance des projets financés; ainsi, on exigeait souvent les mêmes rapports, que les projets soient importants ou de moindre envergure. Exiger des rapports sans tenir compte des risques augmente indûment les frais d'administration et de conception des systèmes d'information des organismes responsables de la mise en œuvre des mesures de soutien.

5.31 Le Ministère a suivi la mise en œuvre des accords grâce aux rapports fournis par les organismes de livraison et aux vérifications internes. Il a donné suite aux questions soulevées dans les rapports de vérification et en a tenu compte dans ses décisions.

La gouvernance du Fonds canadien de télévision est d'une grande complexité

5.32 Nous abordons de façon plus détaillée ci-après nos préoccupations relatives aux accords conclus avec le Fonds canadien de télévision et Téléfilm Canada.

5.33 Le Fonds canadien de télévision : la société et le programme. La Société du Fonds canadien de télévision est une société sans but lucratif formée initialement en 1994 sous le nom de « The Cable Production Fund/Le Fonds de Production des câblodistributeurs ». La Société était alors responsable de l'administration des contributions que l'industrie de la câblodistribution lui versait en vertu des directives du CRTC. Dans le présent chapitre, la Société du Fonds canadien de télévision est identifiée comme le « FCT » ou le « Fonds canadien de télévision ».

5.34 En 1996, le gouvernement a créé le programme du Fonds canadien de télévision (le programme du FCT). Il le fit en regroupant le programme administré par le Fonds de production des câblodistributeurs et un autre programme, le Fonds de développement d'émissions canadiennes de télévision, qui était administré par Téléfilm Canada depuis 1983.

5.35 La création du programme du FCT, un partenariat public-privé, s'est accompagnée d'un financement additionnel de 100 millions de dollars par année du gouvernement fédéral, financement assorti de conditions qui ont transformé les deux programmes originaux en un seul programme composé de deux volets :

- le programme des droits de diffusion, un mécanisme de financement qui permet de verser à un producteur un supplément aux droits de diffusion payés par les télédiffuseurs,
- le programme de participation au capital, un mécanisme de financement qui permet à Téléfilm d'investir directement dans la production d'une émission ou d'une série télévisée.

En vertu des accords de contribution avec Patrimoine canadien, le programme des droits de diffusion relève du FCT et le programme de participation au capital, de Téléfilm Canada.

5.36 L'accord de contribution avec le FCT établit aussi que ce dernier supervise les politiques, les objectifs et les lignes directrices des deux programmes et l'ensemble de ses activités. Toutefois, comme nous le précisons au paragraphe 5.40, le conseil de Téléfilm doit quand même approuver, notamment, les principes directeurs du programme du FCT en raison de sa responsabilité relative au programme de participation au capital.

5.37 Les objectifs du programme du FCT sont d'aider à la création et à la diffusion d'émissions de télévision ayant un contenu culturel canadien de grande qualité, aux heures de grande écoute, dans les deux langues officielles, dans les quatre genres suivants : dramatiques, documentaires, émissions pour jeunes et enfants, et variétés et arts de la scène. Ce programme doit aussi appuyer les productions en langue autochtone, attribuer un tiers des fonds aux productions en langue française et favoriser les productions régionales dans les deux langues officielles. De 1999-2000 à 2003-2004, le FCT a subventionné près de 2 400 productions représentant 12 000 heures d'émissions de télévision, notamment *Newsroom*, *Cold Squad*, *Infoman*, *Annie et ses hommes*.

5.38 En 2004-2005, le FCT disposait d'un budget de 275 millions de dollars, dont 39 millions provenaient du crédit parlementaire de Téléfilm Canada, 11 millions de retours d'investissements de Téléfilm Canada, 100 millions de contributions de Patrimoine canadien et 125 millions des câblodistributeurs et des distributeurs par satellite. (Voir l'annexe A sur la structure de financement du programme du FCT.)

5.39 Au cours des dernières années, Patrimoine canadien, Téléfilm Canada et le Fonds canadien de télévision ont pris plusieurs mesures pour améliorer, notamment, la transparence et la reddition de comptes du FCT. Cependant, des problèmes de gouvernance et de gestion opérationnelle demeurent.

5.40 Deux conseils d'administration. Deux conseils interviennent dans l'administration du programme du FCT : selon leurs responsabilités respectives, énoncées dans leur accord de contribution avec le Ministère, les conseils d'administration de Téléfilm Canada et du FCT doivent approuver le plan d'affaires et le budget administratif du programme de participation au capital et les principes directeurs du programme du FCT. Le FCT et Téléfilm Canada nous ont fait part du manque d'efficience entraîné par ces exigences et par le fait que la mise au point de propositions acceptables à deux conseils d'administration a parfois demandé beaucoup de temps. Il n'est pas toujours facile, pour deux conseils d'administration avec des mandats différents et des préoccupations parfois divergentes, d'arriver à une interprétation commune des objectifs du programme.

5.41 Les directives du FCT sur les conflits d'intérêts, la confidentialité et l'indépendance ne sont pas appliquées rigoureusement. Le conseil d'administration du Fonds canadien de télévision se compose de 20 administrateurs, dont 5 sont nommés par le gouvernement et 14 par des associations de l'industrie audiovisuelle. Le 20e administrateur, le président, est choisi soit à l'extérieur, soit au sein même du conseil, puis élu par les autres administrateurs. La représentation de l'industrie au conseil d'administration permet à celui-ci de disposer d'expertise dans le domaine audiovisuel, mais ouvre aussi la porte à des conflits d'intérêts possibles, car la majorité des administrateurs du conseil sont nommés par des associations dont les membres sont les bénéficiaires du programme du FCT ou ont des intérêts directs et indirects dans la radiodiffusion ou la production d'émissions de télévision.

5.42 La présence au conseil d'administration d'un représentant de Patrimoine canadien et du président du conseil de Téléfilm Canada constitue une autre possibilité de conflit d'intérêts. Même si ces administrateurs ont une obligation fiduciaire et un devoir de loyauté envers le FCT, ils peuvent considérer qu'ils représentent le sous-ministre de Patrimoine canadien et le conseil de Téléfilm Canada à qui ils doivent respectivement rendre compte. Il pourrait y avoir conflits entre leurs responsabilités de représentants et celles d'administrateurs du FCT.

5.43 Nous avons examiné les mécanismes que le FCT a mis en place pour gérer les possibilités de conflits d'intérêts au sein du conseil d'administration. Le FCT a adopté des directives et des procédures dans ce but, d'abord en 1998, puis en 2002 et en 2004. En 2001, il a formé un comité pour en assurer l'application.

5.44 Les directives et procédures du FCT sur les conflits d'intérêts portent sur les conflits d'intérêts personnels, c'est-à-dire les cas où les administrateurs peuvent avoir des intérêts directs ou indirects dans des projets financés par le FCT. Les directives ne portent pas sur les intérêts sectoriels, c'est-à-dire les intérêts du groupe qui a nommé l'administrateur.

5.45 Le Conseil établit les Principes directeurs du programme du FCT régissant le financement des émissions de télévision. Ces principes directeurs déterminent l'admissibilité et l'attribution des fonds du programme du FCT selon les types d'émissions. En vertu de ces directives, il revient en principe au personnel du FCT et non au conseil d'administration de prendre les décisions relatives à chacun des contrats, projets et demandes.

5.46 Les directives sur les conflits d'intérêts établissent que si le conseil doit se pencher sur un projet financé par le FCT, les administrateurs devront divulguer tout intérêt de ce genre, éviter de participer à la discussion, à moins que le président de la réunion détermine que cette participation est appropriée, et s'abstenir de voter sur la question. Le procès-verbal devra indiquer si cela a été fait.

5.47 Nous avons observé que ces directives et procédures ne sont pas rigoureusement appliquées. Même si les comptes rendus des réunions du conseil rapportent des occasions où des administrateurs ont déclaré des conflits d'intérêts avant la discussion et se sont abstenus de voter, ils ne permettaient pas toujours d'évaluer si les directives avaient été respectées. Par exemple, à une occasion, la discussion a eu lieu avant qu'on demande aux administrateurs s'ils étaient en conflit d'intérêts. Même si certains d'entre eux ont finalement été exclus du vote, le conseil au complet a discuté du sujet en question avant le vote, contrairement aux directives sur les conflits d'intérêts. De plus, nous avons noté que les comptes rendus n'indiquaient pas toujours les raisons pour lesquelles les administrateurs avaient un conflit d'intérêts relativement à un sujet particulier, pas plus qu'ils n'indiquaient s'ils s'étaient abstenus de participer à la discussion.

5.48 Le FCT a aussi un « protocole » concernant la communication de renseignements confidentiels à des personnes non autorisées.

Les documents du FCT que nous avons consultés indiquent qu'en 2004-2005 certains administrateurs n'avaient pas respecté ce protocole, sans toutefois préciser de quelle manière ils ne l'avaient pas fait.

5.49 En 2004, le FCT a désigné cinq postes du conseil, dont celui du président, qui doivent être occupés par des personnes « indépendantes », c'est-à-dire, sans intérêt financier direct ou indirect dans l'allocation des ressources du FCT et sans intérêt sectoriel important dans le résultat des délibérations du conseil relativement aux Principes directeurs du FCT. Le rôle de ces personnes au sein du « comité indépendant » est, notamment, de s'acquitter de certaines responsabilités ayant trait aux directives sur les conflits d'intérêts. Le conseil d'administration doit déterminer une fois par année si les administrateurs « indépendants » satisfont aux exigences du FCT contenues dans la « politique sur l'indépendance des administrateurs ». Nous avons constaté que cela a été fait. Cependant, l'information fournie par les administrateurs au conseil pour déterminer leur indépendance n'a pas été consignée en dossier. Il y aurait lieu d'évaluer la possibilité de clarifier la politique pour faire en sorte que cette information soit dorénavant versée aux dossiers.

5.50 **Manque de clarté des objectifs du programme du FCT.** Dans un contexte de partenariat public-privé, où les priorités peuvent parfois se heurter, il est important de pouvoir s'appuyer sur des objectifs clairs pour fournir une direction précise aux administrateurs dans la prise de décisions stratégiques. Or, nous avons constaté que les objectifs du programme du FCT sont larges et manquent de précision. Par exemple, il n'est pas facile de savoir clairement si une production régionale est une production qui est réalisée en région ou qui reflète une région. Les objectifs ne précisent pas non plus ce qu'est une production en langue autochtone : doit-elle être produite par des personnes autochtones ou parler de la culture autochtone? De plus, il peut être difficile de concilier l'objectif de financer des émissions de grande qualité avec l'objectif de soutenir des productions autochtones ou régionales parce que l'atteinte du deuxième objectif peut exiger de financer des projets de producteurs inexpérimentés dans le but d'accroître la représentation des communautés sous-représentées. Le conseil doit trouver un juste équilibre entre ces objectifs parfois conflictuels.

L'administration du programme du Fonds canadien de télévision demeure lourde

5.51 Jusqu'en 2004, les producteurs d'émissions de télévision qui désiraient obtenir du financement aux termes des deux programmes devaient soumettre une demande à Téléfilm Canada et une autre au

Fonds canadien de télévision. À la suite du rapport du Comité permanent de la Chambre des communes sur Patrimoine canadien, en juin 2003, qui recommandait, entre autres choses, de simplifier les opérations et la structure du programme du FCT, les deux sociétés ont créé un guichet unique pour les producteurs désireux d'obtenir du financement en vertu des deux programmes. Le FCT a aussi créé du même coup trois volets distincts, chacun s'alimentant aux sources de fonds des deux programmes : le volet des dramatiques de langue anglaise, celui de l'enveloppe de rendement du télédiffuseur (dramatiques françaises, documentaires, émissions pour enfants et arts et variétés de la scène) et celui des initiatives spéciales. La mise en œuvre du guichet unique et des trois volets de financement a nécessité un protocole administratif entre Téléfilm Canada et le FCT. En vertu de ce protocole, Téléfilm Canada gère le volet des dramatiques de langue anglaise et celui des initiatives spéciales et le FCT gère le volet de l'enveloppe de rendement du télédiffuseur.

5.52 Grâce au guichet unique, il y a eu réduction du fardeau administratif pour les producteurs et du chevauchement de certaines opérations dans les deux organisations. Cependant, les exigences contenues dans les accords de contribution, qui compartimentent toujours de la même manière les responsabilités de Téléfilm et du FCT, ont limité les efforts de simplification. Ainsi, le producteur qui a présenté sa demande à un guichet unique, s'il reçoit des fonds des deux programmes, ce qui se produit dans 58 p.100 des cas, doit signer deux contrats pour la même production, l'un avec Téléfilm Canada et l'autre avec le FCT. Le traitement de la demande exige donc un va-et-vient de dossiers et d'analyses entre les deux organisations pour les approbations, les signatures et les paiements, ce qui réduit l'efficacité opérationnelle des deux entités. De plus, la préparation d'états financiers intégrés pour le programme du FCT a été une source continue de difficultés pour les deux entités en raison des différences entre les méthodes comptables utilisées par Téléfilm et par le FCT.

5.53 Nous avons constaté que, depuis sa création en 1996, le programme du FCT a connu de nombreux changements qui visaient à simplifier sa structure et son fonctionnement mais qui, dix ans plus tard, malgré des améliorations certaines, n'ont pas suffisamment allégé la complexité de la structure de gouvernance du FCT ni réglé d'importantes questions d'efficacité opérationnelle. La structure de gestion actuelle du programme du FCT limite les améliorations possibles.

5.54 Proposition de changement de gouvernance. En juin 2005, Patrimoine canadien a communiqué son intention de simplifier la

structure de gouvernance et les opérations du FCT. Selon sa proposition, il n'y aurait qu'un seul conseil d'administration responsable du programme, soit celui du FCT, et la gouvernance, la gestion et l'obligation de rendre compte en ce qui concerne les ressources et la programmation de la production télévisuelle lui reviendrait. Télétilm Canada deviendrait un fournisseur de services. En vertu d'une entente de services avec le FCT, Téléfilm Canada aurait la tâche d'administrer le processus de sélection de projets et d'informer le FCT de ses décisions de financement de projets. Au moment de notre examen, Patrimoine canadien n'avait pas encore soumis cette proposition à l'approbation du gouvernement.

5.55 Recommandation. Patrimoine canadien devrait :

- simplifier la structure de gestion du programme du Fonds canadien de télévision;
- préciser les objectifs du programme du Fonds canadien de télévision.

Réponse de Patrimoine canadien. Le ministère du Patrimoine canadien est d'accord avec cette recommandation de préciser les objectifs et les résultats du programme du Fonds canadien de télévision. Des consultations ont déjà eu lieu dans le but d'améliorer la gouvernance de ce partenariat public-privé.

5.56 Recommandation. Le Fonds canadien de télévision devrait appliquer rigoureusement ses directives et procédures sur les « conflits d'intérêts, confidentialité et comité indépendant » et consigner en dossier l'information à l'appui des décisions de son conseil d'administration.

Réponse du Fonds canadien de télévision. Dans le *Rapport du Comité indépendant de 2004-2005* en date du 21 juillet 2005, le Comité indépendant a annoncé qu'il prendrait les mesures nécessaires pour s'assurer que tous les membres du conseil d'administration du FCT soient avisés de leur obligation de *ne pas* divulguer d'« informations confidentielles » sur le FCT ou ses programmes, sauf lorsque cela est permis en vertu du *Protocole de partage des renseignements confidentiels* et que les informations confidentielles se rattachant aux principes directeurs des programmes du FCT et à diverses autres questions ne seront transmises qu'aux personnes désignées, et sous réserve que celles-ci donnent au FCT un engagement de non-divulgation sous la forme prescrite.

Conformément aux recommandations du *Rapport du Comité indépendant*, le conseil d'administration du FCT exige dorénavant que

les procès-verbaux des réunions appropriées consignent les raisons des déclarations faites ou des décisions prises lorsqu'un administrateur déclare être en conflit d'intérêts réel ou apparent ou que le Comité indépendant signale qu'un ou plusieurs administrateurs sont en conflit d'intérêts dans une affaire donnée.

Les personnes nommées administrateurs « indépendants » devront désormais remettre par écrit tout renseignement en rapport avec les critères de la *Politique sur l'indépendance des administrateurs* du FCT avant la réunion du conseil d'administration au cours de laquelle celui-ci devra décider si ces personnes sont « indépendantes » en vertu de cette politique. Ces renseignements seront communiqués aux membres du conseil d'administration.

Le conseil d'administration et le Comité indépendant du FCT continueront à gérer les conflits d'intérêts conformément aux *Principes directeurs régissant les conflits d'intérêts* du FCT.

Inquiétudes quant à l'autonomie de Téléfilm Canada et à la réalisation de son nouveau mandat

5.57 Téléfilm Canada est une société d'État dont le mandat, actualisé en mars 2005, est de favoriser et d'encourager le développement de l'industrie audiovisuelle au Canada et d'agir dans le cadre d'accords conclus avec le ministère du Patrimoine canadien.

5.58 En plus de ses activités liées au long métrage, Téléfilm Canada administre aussi, pour le compte de Patrimoine canadien, des programmes de soutien aux industries culturelles de la télévision, de l'enregistrement sonore et des nouveaux médias. Des protocoles d'entente et des accords de contribution entre ces deux organisations régissent l'administration de ces programmes. Ceux qui ont été conclus au sujet du programme du Fonds canadien de télévision datent de 1996, alors que les accords conclus dans les secteurs de l'enregistrement sonore et des nouveaux médias datent de 2001. Un protocole d'entente en long métrage a aussi été ratifié en 2001. Les protocoles d'entente et les accords de contribution ont été conclus à une époque où le mandat de Téléfilm Canada ne portait que sur le long métrage. Ils permettaient à Patrimoine canadien de mettre en œuvre ses programmes et de rendre compte de l'utilisation des fonds reçus pour soutenir les industries culturelles.

5.59 Téléfilm Canada reçoit environ 200 millions de dollars par année pour réaliser son mandat et mettre en œuvre les protocoles d'entente et les accords de contribution. De ce montant, environ 130 millions de dollars proviennent de son crédit parlementaire et 70 millions de

dollars proviennent de Patrimoine canadien par le biais des accords de contribution. Les protocoles d'entente en matière de long métrage et de télévision engagent Téléfilm Canada à satisfaire à plusieurs conditions, dont celle d'allouer des sommes précises de son crédit parlementaire au Fonds du long métrage du Canada et au programme du FCT.

5.60 L'absence d'un mandat clair en audiovisuel et l'ampleur des activités de Téléfilm Canada en matière de télévision, d'enregistrement sonore et de nouveaux médias nous avaient amenés à émettre une opinion avec réserve sur les états financiers de Téléfilm Canada et à faire une observation à ce sujet dans notre rapport déposé au Parlement en novembre 2004. Par la suite, le gouvernement a régularisé cette situation et, en mars 2005, le Parlement élargissait le mandat de la société d'État pour y inclure ces secteurs d'activités. Aujourd'hui, compte tenu de ce nouveau mandat et des propositions du gouvernement en matière de gouvernance des sociétés d'État, nous nous demandons s'il est toujours pertinent pour Patrimoine canadien de maintenir, dans leur forme actuelle, les protocoles d'entente et les accords de contribution conclus avec Téléfilm Canada.

5.61 Ces protocoles et accords contiennent des dispositions détaillées qui exigent que Téléfilm Canada :

- prépare des plans d'affaires annuels et des états financiers vérifiés distincts pour les programmes financés par accord de contribution. Cette tâche s'ajoute aux obligations de la Société de préparer un plan d'affaires et des états financiers vérifiés corporatifs et nécessite des modifications à sa structure organisationnelle et à ses systèmes de comptabilité et de gestion en vue de satisfaire aux exigences;

- se soumette à des vérifications et des évaluations de la part de Patrimoine canadien;

- rende compte de ses activités au Ministère et au FCT, un organisme privé, en plus de rendre compte au Parlement, comme l'exige son statut de société d'État.

5.62 Autonomie du conseil de Téléfilm Canada. Le conseil d'administration d'une société d'État est chargé de surveiller la gestion des activités de la société. Le conseil doit, entre autres, approuver l'orientation stratégique de la société, contrôler les résultats et être responsable en dernier ressort devant le Parlement, par l'intermédiaire du ministre de tutelle. Des administrateurs de Téléfilm Canada nous ont indiqué que le niveau d'encadrement dont ils font l'objet laisse très

peu de latitude au conseil d'administration pour ce qui est d'interpréter son mandat et de déterminer la meilleure façon de le réaliser. Aucune des huit autres sociétés d'État du portefeuille de Patrimoine canadien ne fait l'objet d'un tel encadrement et d'une telle surveillance. De plus, aucune autre société d'État fédérale n'est vérifiée ou évaluée de la sorte par un ministère. Il s'agit là d'une situation unique.

5.63 Cadre de gouvernance des sociétés d'État. À notre avis, l'importance relative du financement par voie d'accords de contribution et l'encadrement dont fait l'objet Téléfilm ne respectent pas l'esprit du cadre de gouvernance des sociétés d'État du gouvernement fédéral qui prévoit normalement un financement direct de la part du Parlement et une grande autonomie sur le plan de la gestion des activités. De plus, il est difficile de concilier un tel encadrement avec la volonté du Parlement d'accorder une autonomie accrue aux sociétés d'État à vocation culturelle, dont Téléfilm Canada, pour protéger la création de contenu canadien de toute ingérence politique.

5.64 Efficience des entités. Un tel encadrement réduit l'efficience globale de Patrimoine canadien et de Téléfilm Canada. D'une part, le Ministère doit consacrer des ressources à l'établissement de mécanismes de suivi et à l'analyse des opérations de la société d'État. D'autre part, les exigences de mise en œuvre des protocoles d'entente et accords de contribution et de surveillance de Patrimoine canadien augmentent la charge de travail de Téléfilm Canada.

5.65 Capacité de Téléfilm Canada de réaliser son mandat. À notre avis, Patrimoine canadien doit évaluer rigoureusement l'impact de la proposition de juin 2005, soit de simplifier la structure de gouvernance et les opérations du FCT, sur la capacité de Téléfilm Canada de mettre en œuvre la décision du Parlement prise en mars 2005 de confier à Téléfilm Canada le mandat de favoriser et d'encourager le développement de l'industrie audiovisuelle au Canada. Selon cette proposition (voir le paragraphe 5.54), le FCT deviendrait l'unique responsable de la mise en œuvre du programme du FCT — le principal instrument de soutien de la télévision. Téléfilm Canada deviendrait un organisme d'exécution du FCT et son rôle se limiterait à la sélection et à l'administration de projets en fonction des critères établis par le FCT. En conséquence, Téléfilm Canada aurait très peu d'influence sur la conception et l'orientation des programmes de soutien de la télévision. Nous reconnaissons que cette proposition pourrait résoudre en partie le problème de l'encadrement de Téléfilm Canada que nous avons mentionné précédemment. Cependant, en l'absence d'autres responsabilités en matière de télévision, la mise en œuvre de la

proposition pourrait grandement limiter le rôle de Téléfilm Canada dans le développement de l'industrie télévisuelle et sa capacité de rendre compte au Parlement sur cet aspect de son mandat élargi.

5.66 Il sera important de s'assurer que les ententes entre Patrimoine canadien, Téléfilm Canada et le Fonds canadien de télévision dans le domaine audiovisuel respectent à la fois le mandat de Patrimoine canadien d'élaborer des politiques dans le domaine de l'audiovisuel et la capacité de Téléfilm Canada de réaliser son mandat de développer l'industrie audiovisuelle au Canada.

5.67 Recommandation. Patrimoine canadien devrait revoir et simplifier la structure de gouvernance et de mise en œuvre des programmes de soutien à l'industrie audiovisuelle (long métrage, télévision et nouveaux médias) de façon à respecter le mandat et l'obligation de rendre compte du Ministère et de Téléfilm Canada.

Réponse de Patrimoine canadien. Le ministère du Patrimoine canadien est d'accord avec cette recommandation. Le Ministère assume un leadership dans le domaine des politiques publiques en ce qui concerne le secteur de l'audiovisuel. Dans ce contexte, le Ministère fera des propositions pour améliorer la gouvernance du Fonds canadien de télévision en tant que partenariat public-privé et y clarifier le rôle de Téléfilm Canada.

Téléfilm continuera à jouer un rôle clé pour favoriser et promouvoir le développement de l'industrie audiovisuelle au Canada, y compris les industries de la télévision, du long métrage et des nouveaux médias. Conformément à son mandat, lequel s'exerce dans le contexte plus vaste des politiques culturelles du gouvernement du Canada, Téléfilm appuie le développement, la production et la distribution de projets audiovisuels; soutient le perfectionnement professionnel dans l'industrie de l'audiovisuel; soutient une présence canadienne dans les marchés et les festivals audiovisuels au Canada et à l'étranger et administre des ententes de coproductions audiovisuelles internationales.

Application des contrôles

5.68 Ce qu'on entend par « contenu canadien » en audiovisuel. Au Canada, le financement des productions audiovisuelles est directement lié à des exigences sur le « contenu canadien ». Ce concept large englobe l'attribution de fonctions de création clés à des personnes possédant la citoyenneté canadienne, ou le statut d'immigrant reçu, pour des productions dont le contrôle est effectivement entre les mains de producteurs canadiens et qui sont distribuées au Canada par des distributeurs ou télédiffuseurs canadiens. Les exigences relatives à l'emploi de personnel clé de création canadien varient (voir la

pièce 5.4) selon qu'il s'agit d'une demande de crédit d'impôt ou du financement de longs métrages ou d'émissions de télévision.

5.69 En 2004-2005, le gouvernement fédéral a dépensé plus de 650 millions de dollars en contributions et crédits d'impôt pour soutenir la production de longs métrages et d'émissions de télévision.

5.70 Nous avons examiné les contrôles que Téléfilm Canada et le Fonds canadien de télévision (FCT) avaient mis en place pour s'assurer que les productions qu'ils financent répondent aux exigences de contenu canadien et que seules les dépenses admissibles étaient remboursées aux producteurs de Patrimoine canadien. Au Bureau de certification des produits audiovisuels canadiens (BCPAC) de Patrimoine canadien et à l'Agence du revenu du Canada (ARC), nous avons examiné les contrôles en place pour donner l'assurance que les crédits d'impôts sont octroyés pour des dépenses admissibles, engagées par des entreprises canadiennes pour des productions à contenu canadien. Au CRTC, nous avons analysé les contrôles exercés sur le versement des contributions des entreprises de distribution par câble ou par satellite au Fonds canadien de télévision. Nous avons testé l'application de ces contrôles par l'examen de processus et de dossiers et des rencontres avec des analystes et des gestionnaires.

Pièce 5.4 Système de points applicable aux fonctions de création clés d'une production audiovisuelle canadienne*

Fonctions de création clés	Points
Réalisateur	2 points
Scénariste	2 points
Premier rôle	1 point
Deuxième rôle	1 point
Directeur de la photographie	1 point
Directeur artistique	1 point
Compositeur de la musique	1 point
Monteur de l'image	1 point

Une production doit accumuler un minimum de :

- 6 points pour être admissible au crédit d'impôt (BCPAC)
- 8 points pour être admissible au financement de longs métrages (Téléfilm Canada)
- 10 points pour être admissible au financement d'émissions de télévision (FCT et Téléfilm Canada)

*Bureau de certification des produits audiovisuels canadiens (BCPAC) et CRTC

5.71 Dans le domaine de la production audiovisuelle, les risques les plus importants pour Téléfilm Canada et le Fonds canadien de télévision sont de financer des productions non canadiennes et de rembourser des dépenses de production non admissibles. Un autre risque pour Téléfilm Canada est d'investir dans des productions sans perspectives de succès auprès du public. Les risques les plus importants pour le BCPAC et l'ARC sont que des crédits d'impôt soient octroyés à des productions qui ne sont pas canadiennes ou qui, ayant un financement étranger important, ne sont pas réellement sous le contrôle de Canadiens.

Un cadre de contrôle adapté à la nature des opérations dans le domaine audiovisuel

5.72 Le BCPAC, Téléfilm Canada, le Fonds canadien de télévision et l'Agence du revenu du Canada avaient, pour traiter les demandes de financement ou de crédit d'impôt, des processus, directives et politiques administratives qui s'appuyaient notamment sur ce qui suit :

- La documentation fournie par les producteurs : par exemple, le synopsis du projet, la liste des personnes qui participeront à la production, la chaîne des titres, le budget de production, la structure financière du projet, les accords de distribution, l'état final vérifié des coûts de production, une déclaration de revenus, des états financiers vérifiés. La documentation fournie est de plus accompagnée, lors du dépôt de la demande, d'une déclaration signée par le producteur attestant la validité des documents et la conformité aux exigences de financement;
- Une analyse des renseignements fournis par les producteurs;
- Des vérifications et des exercices de contrôle de la qualité dans certaines entités.

L'application des contrôles n'est pas suffisamment rigoureuse

5.73 Le Bureau de certification des produits audiovisuels canadiens. Ce Bureau de Patrimoine canadien a pour fonction de certifier qu'une production est canadienne et qu'elle est donc admissible au programme de crédit d'impôt pour production cinématographique ou magnétoscopique. Une production est certifiée canadienne par le BCPAC si elle satisfait aux critères énoncés dans la *Loi de l'impôt sur le revenu* et son *Règlement*, notamment un fort pourcentage des dépenses effectuées au Canada et versées à des Canadiens. L'émission du certificat donnant droit au crédit d'impôt se fait en deux temps :

- le certificat A (temporaire) est émis avant ou pendant la production, après analyse des documents soumis par le producteur en fonction des critères de contenu canadien dont ceux qui sont énoncés dans la grille de la pièce 5.4;
- le certificat B (à l'achèvement) est émis une fois la production terminée, sur la base de documents reflétant les coûts réels engagés et le respect des exigences de contenu canadien. L'absence d'un certificat B exclut la production du programme de crédit d'impôt.

5.74 Notre examen des contrôles et des processus d'affaires du BCPAC a révélé que celui-ci a recensé des risques, mais ne s'est pas doté de processus formels de contrôle et d'outils d'analyse. Ainsi, le BCPAC nous a informés qu'il trie les dossiers selon sa perception des risques et qu'il confie les dossiers les plus à risque à des analystes d'expérience, mais la pratique suivie n'est pas écrite. Il a aussi formé un comité pour étudier les cas jugés problématiques; en 2001, il a conçu un manuel pour la formation de son personnel. Cependant, ces mécanismes ne fournissent pas d'instruments aux analystes pour repérer et évaluer les risques, appliquer systématiquement les contrôles exigés et documenter leur analyse.

5.75 Le BCPAC n'a pas de mécanisme indépendant de contrôle de la qualité. Même si Patrimoine canadien l'a inclus dans son « examen des pratiques de gestion des divers mécanismes fédéraux qui appuient la production cinématographique et télévisuelle » en 1999 et dans un suivi en 2000, le Bureau n'a jamais fait l'objet d'une vérification interne de Patrimoine canadien. Le Ministère ne possède donc pas de données récentes sur le niveau de risque que présentent les opérations de son Bureau de certification.

5.76 Le BCPAC ne demande jamais de documents probants à l'appui de la déclaration de citoyenneté ou du statut d'immigrant reçu des détenteurs de postes clés de création, et ce, même s'il en a le droit. Il se fie essentiellement à la bonne foi des demandeurs pour une exigence fondamentale de la certification.

5.77 Depuis septembre 2001, le BCPAC retient les services de l'Agence du revenu du Canada (ARC) pour la vérification de dossiers qu'il juge plus à risque. Entre 2002 et la fin de 2004, le Bureau a soumis à l'Agence 210 dossiers dans lesquels il mettait en doute le contrôle par un producteur canadien et le pourcentage des dépenses de production faites au Canada. L'Agence a émis des réserves pouvant mener à la révocation du certificat de production canadienne dans huit de ces dossiers. Le BCPAC n'était pas d'accord avec les conclusions de

l'Agence du revenu dans quatre cas. Les représentants du BCPAC nous ont expliqué que, dans ces cas, l'Agence n'avait pas, selon eux, apporté d'éléments nouveaux justifiant une révocation du certificat. Le BCPAC n'informait pas l'Agence du revenu du Canada lorsqu'il n'était pas d'accord avec ses conclusions de vérification et qu'il n'y donnait pas suite.

5.78 Nous avons constaté que l'échange d'information entre le BCPAC et l'Agence du revenu a connu des ratés : de 2002 à 2005, le BCPAC ne transmettait pas la liste des productions certifiées à l'Agence du revenu du Canada, ni ne l'avisait systématiquement de la révocation d'un certificat. Durant ces années, l'Agence s'appuyait sur le certificat A reçu par télécopieur du producteur avec sa déclaration de revenus sans pouvoir en contre-vérifier la validité. Quant au certificat B, émis après le remboursement des crédits d'impôt, il n'était que très rarement transmis à l'Agence par le producteur.

5.79 En l'absence de communication entre le BCPAC et l'Agence du revenu du Canada sur l'émission des certificats ou leur révocation, l'Agence ne pouvait donc pas avoir l'assurance que tous les crédits d'impôt qu'elle accordait l'étaient pour des productions admissibles en vertu du contenu canadien. Or, ces contrôles sont très importants puisque le BCPAC a déterminé que la mainmise étrangère sur les productions canadiennes est un risque majeur. Au début de 2005, le BCPAC a repris une pratique interrompue en 2002, soit celle de fournir à l'Agence du revenu une liste mensuelle tirée de sa base de données pour indiquer le statut de certification des productions. Cependant, des employés de l'Agence du revenu nous ont fait savoir que ces listes qui leur sont destinées ont besoin d'être améliorées afin qu'ils puissent trouver rapidement si une production a été certifiée ou révoquée.

5.80 Recommandation. Le Bureau de certification des produits audiovisuels canadiens de Patrimoine canadien devrait :

- consigner ses processus d'affaires et les risques auxquels il fait face, établir des contrôles en conséquence et mettre sur pied un processus de contrôle de la qualité;
- obtenir des documents à l'appui de la déclaration de citoyenneté ou de résident permanent pour tout personnel clé de création qui participe pour la première fois à une production audiovisuelle et garder ces informations pour référence future;

- clarifier et résoudre ses divergences de vues avec l'Agence du revenu du Canada sur les vérifications de contenu canadien que l'Agence effectue en son nom.

Réponse de Patrimoine canadien. Nous sommes d'accord avec cette recommandation. Le Bureau de certification des produits audiovisuels canadiens a amorcé des travaux en vue d'améliorer sa stratégie de gestion du risque et ses processus de contrôle de la qualité, y compris les déclarations de citoyenneté pour le personnel clé de création. Cette stratégie comportera notamment le maintien du Programme de vérification de l'attestation du contenu canadien, qui permet de vérifier des certificats sélectionnés en fonction des risques cernés. Les mesures adoptées au terme de cet exercice permettront aux analystes d'être mieux outillés pour cerner et évaluer les risques, et d'appliquer les mesures de contrôle et de documentation de leur analyse.

Le Ministère s'engage également à rehausser l'efficacité des relations d'affaires du Bureau de certification des produits audiovisuels canadiens avec l'Agence du revenu du Canada afin d'optimiser le partage d'information entre les deux parties et d'assurer une interprétation cohérente des politiques du Bureau dans le cadre du Programme de vérification de l'attestation du contenu canadien.

Réponse de l'Agence du revenu du Canada. L'Agence du revenu du Canada et le Bureau de certification des produits audiovisuels canadiens ont convenu d'une stratégie propre à améliorer leurs communications pour dissiper les différences d'opinion.

5.81 Téléfilm Canada. La Société investit dans des projets de longs métrages qui, selon la Politique canadienne du long métrage, doivent atteindre un objectif de recettes guichet. Elle est responsable de la sélection de projets d'émissions de télévision selon les exigences du programme du FCT dans les genres suivants : dramatiques anglaises, productions en langues autochtones et productions en langue française à l'extérieur du Québec. Ces projets ont comme particularité d'être choisis selon un volet sélectif où Téléfilm, en plus de se prononcer sur les aspects financiers et sur le contenu canadien des projets soumis, doit aussi en évaluer le contenu créatif, notamment la qualité du scénario et la vision du réalisateur. Pour ces sélections, Téléfilm a mis sur pied un processus de comparaison nationale qui permet d'évaluer les projets selon une grille de critères communs. Les décisions prises sur une base qualitative doivent pouvoir se défendre, d'autant plus que le nombre de projets refusés excède de beaucoup le nombre de projets qui sont retenus. Il importe donc que les décisions reposent sur un processus rigoureux et qu'elles soient bien justifiées par écrit.

5.82 Au cours des dernières années, Téléfilm a revu en profondeur ses politiques et procédures et a mis en place une bonne infrastructure de contrôle fondée sur les risques. Chaque année, la Société vérifie un échantillon d'une trentaine de dossiers afin de s'assurer que les rapports des producteurs sur les coûts réels engagés sont conformes à ses exigences. Enfin, une firme comptable de l'extérieur agit comme vérificateur interne de la Société pour appliquer son plan de vérification institutionnel fondé sur les risques.

5.83 Notre examen de l'application des contrôles à Téléfilm Canada a révélé les lacunes suivantes :

- La sélection des projets n'était pas toujours justifiée au dossier. Téléfilm n'a pas pu fournir de justification écrite pour la sélection de quelques longs métrages retenus en 2002; au moment de notre examen, la Société avait cependant resserré ses exigences relatives à la justification écrite des décisions;
- Certains dossiers étaient particulièrement désorganisés, ce qui rendait ardue la tâche de déterminer si les procédures avaient été appliquées correctement;
- La vérification de la citoyenneté du personnel clé de création n'était pas effectuée de façon systématique. Téléfilm nous a expliqué qu'elle présumait que ces vérifications étaient effectuées en son nom par le Bureau de certification, ce qui n'est pas le cas (voir le paragraphe 5.76);
- Les contrôles pour l'analyse financière des projets n'étaient pas appliqués uniformément d'un analyste à l'autre; le travail d'analyse des rapports sur les coûts de production était peu documenté. Téléfilm n'avait pas non plus de directives claires et à jour pour guider le travail de son personnel dans ce domaine, ce qui lui laissait trop de latitude. Enfin, les lignes directrices conjointes de Téléfilm et du FCT sur les exigences en matière de comptabilisation et de présentation des coûts de production étaient vagues, en particulier sur les opérations entre apparentés, ce qui, combiné à l'absence de directives claires, augmentait les risques que les surfacturations ne soient pas détectées.

5.84 En 2005, Téléfilm a effectué un exercice de contrôle de la qualité du traitement des demandes relatives aux dramatiques anglaises. Au moment de notre examen, elle avait fait des recommandations pour remédier aux faiblesses relevées et préparait un plan d'action. Elle avait aussi entrepris une analyse de la sélection de certains longs métrages de langue anglaise qui ont été des échecs au guichet, afin d'évaluer la

valeur de l'information sur laquelle elle avait fondé ses décisions de financement.

5.85 Recommandation. Téléfilm devrait :

- s'assurer que ses contrôles sont appliqués de façon rigoureuse, que ses décisions et ses analyses sont bien documentées et que ses dossiers sont organisés de manière uniforme;
- clarifier avec le Fonds canadien de télévision les lignes directrices sur les exigences en matière de comptabilisation et de présentation des coûts de production; préciser ce qui est acceptable en termes de coûts, plus particulièrement en ce qui a trait aux opérations entre apparentés, les communiquer à ses analystes, aux producteurs et à leurs vérificateurs externes;
- donner suite aux recommandations issues de l'exercice de contrôle de la qualité qu'elle a effectué en 2005 et veiller à faire de cet exercice un mécanisme permanent de contrôle interne.

Réponse de Téléfilm Canada. De concert avec le Fonds canadien de télévision, Téléfilm Canada a revu et clarifié sa politique sur les exigences en matière de comptabilisation et de présentation des rapports de coûts. Cette nouvelle version qui a été présentée aux associations représentant les producteurs fera l'objet de communications structurées auprès des analystes, producteurs et vérificateurs internes.

Téléfilm Canada a déjà donné suite aux recommandations issues de l'exercice de contrôle de la qualité. Une première version du programme de contrôle de la qualité a été déposée. Le programme de contrôle de la qualité sera mis en place au cours du prochain exercice financier. Ce programme permanent devrait aussi nous assurer que les contrôles sont appliqués rigoureusement, que les analyses sont bien documentées et que les dossiers sont uniformément organisés.

5.86 Le Fonds canadien de télévision. Le FCT doit s'assurer que les projets d'émissions de télévision qu'il finance respectent des exigences fondamentales : ils doivent notamment, pour chaque épisode, refléter des thèmes et des sujets canadiens, être tournés principalement au Canada et avoir obtenu le maximum de 10 points pour les fonctions clés de création. Le personnel du FCT doit aussi voir à ce que les montants des droits de diffusion versés par les diffuseurs respectent les exigences seuils définies dans les principes directeurs du FCT, selon le genre. Le FCT n'a toutefois pas à juger des éléments créatifs des projets d'émissions de télévision qui lui sont soumis étant donné que ceux-ci

ont déjà l'accord d'un télédiffuseur qui s'est prononcé sur le contenu en s'engageant à diffuser l'émission.

5.87 Nous avons observé que le FCT fournit un bon encadrement à son personnel afin de s'assurer qu'il traite les demandes selon des principes de gestion des risques : les procédures sont écrites, les risques sont recensés et certains contrôles sont instaurés en conséquence. Les analystes disposent d'outils pour les guider dans leurs décisions et leurs examens, notamment l'accès à une base de données indiquant comment les problèmes ont été réglés dans d'autres cas.

5.88 Notre examen a révélé que les contrôles étaient bien appliqués : les dossiers que nous avons examinés contenaient des analyses du bien-fondé des déclarations initiales des producteurs relativement aux exigences fondamentales du FCT, un examen minutieux des budgets et des états des coûts de production finaux, incluant les opérations entre apparentés. Cependant, comme nous l'avons noté au paragraphe 5.83, les lignes directrices de Téléfilm Canada et du FCT sur les exigences en matière de comptabilisation et de présentation des coûts de production étaient vagues. En l'absence de lignes directrices claires, qui définissent notamment les écarts et les éléments inhabituels à expliquer, l'assurance que les coûts payés sont des coûts admissibles demeure limitée.

5.89 Comme mesure de contrôle de la qualité, le FCT revoit un échantillon de dossiers que ses analystes ont traités. Notre examen a révélé qu'il ne tire pas de conclusions des observations qu'il a dégagées de cette revue. Le FCT ne bénéficie donc pas pleinement de ce contrôle et ne peut enrichir ses pratiques en conséquence. Depuis 2002, le FCT a aussi confié annuellement à une firme comptable de l'extérieur l'examen, en moyenne, d'une quarantaine de dossiers jugés plus à risque, dont deux jurivérifications. Le FCT n'avait pas de mécanismes officiels pour informer le conseil d'administration des risques relevés au terme de ces contrôles.

5.90 Recommandation. Le Fonds canadien de télévision devrait :

- renforcer son mécanisme de contrôle de la qualité afin de s'assurer qu'il tire de ses revues des dossiers des conclusions qui serviront à améliorer ses pratiques de gestion;

- clarifier, conjointement avec Téléfilm Canada, les lignes directrices sur les exigences en matière de comptabilisation et de présentation des coûts de production; préciser ce qui est acceptable en termes de coûts, plus particulièrement en ce qui

touche les opérations entre apparentés, et les communiquer à ses analystes, aux producteurs et à leurs vérificateurs externes.

Réponse du Fonds canadien de télévision. Le mécanisme de contrôle de la qualité du FCT se compose de deux volets : 1) une révision interne des dossiers (RID) coordonnée par le chef de la réglementation du FCT; et 2) l'envoi annuel d'une quarantaine de dossiers à un cabinet d'expertise comptable indépendant. Cette démarche vise à s'assurer que les programmes et autres politiques du FCT sont conformes à ses principes directeurs et à évaluer la cohérence de l'interprétation et de la mise en application de ces principes. Le cabinet d'expertise comptable indépendant vérifie les états financiers des productions financées par les programmes du FCT.

a) *Révision interne des dossiers* — Les critères qui inspirent le choix du chef de la réglementation ne sont pas rigoureusement documentés. Règle générale, celui-ci souhaite s'assurer que les dossiers à réviser représentent un vaste échantillonnage des chargés de projets, de la nature des productions (taille du devis, complexité, etc.), des types d'émissions et des producteurs. Le chef de la réglementation rend compte à la présidente et chef de la direction, et des mesures correctrices sont prises en cas de problème.

   La RID respectera à l'avenir la procédure suivante : 1) le chef de la réglementation préparera annuellement un plan de révision de la réglementation qui énoncera les critères de sélection des dossiers à réviser et qui sera soumis pour examen et approbation à la présidente et chef de la direction et au Comité des finances; 2) à la fin de chaque exercice financier, le chef de la réglementation remettra à la présidente et chef de la direction et au Comité des finances un rapport écrit qui résumera les résultats de la RID effectuée au cours de l'exercice financier et qui comprendra, le cas échéant, des recommandations de changement ou des mesures correctrices.

b) *Revue des productions* — Les critères de sélection des productions qui font l'objet d'une revue de la part des experts-comptables indépendants ne sont pas documentés. Le chef de la réglementation sélectionne ces dossiers en se fiant à son évaluation du risque. Ces dernières années, la priorité a été donnée à la vérification des coûts des parties liées.

   Une fois la revue des productions d'une année donnée terminée, les experts-comptables indépendants envoient à la présidente et chef de la direction du FCT des rapports individuels de chaque dossier ainsi qu'un rapport d'ensemble qui résume les résultats de

la revue, signale les questions qui posent des problèmes et suggère des pistes de solutions. Le rapport le plus récent a été remis le 28 septembre 2005; il se rapporte à la liste des productions de 2001.

Le cabinet d'expertise comptable indépendant engagé par le FCT a pour mission de l'aider à concevoir des critères clairs de sélection des productions devant faire l'objet d'une revue. Ces critères seront influencés par les risques financiers des productions financées par le FCT et mis en lumière par lui-même en consultation avec le cabinet d'expertise comptable indépendant.

Une fois ce processus achevé, les critères de sélection seront revus et approuvés par le Comité des finances. À l'avenir, le rapport d'ensemble du cabinet d'expertise comptable indépendant (y compris les recommandations de changement) lui sera remis pour révision.

L'année dernière, le FCT et Téléfilm se sont appliqués à réviser leurs politiques relativement aux *Exigences de comptabilité et de rapport*. Afin de respecter leurs pratiques et politiques, cette révision s'est accompagnée de longues consultations avec les associations de producteurs. Une version révisée a été communiquée en août 2005 à l'association des producteurs pour commentaires. La nouvelle version s'inspire des politiques de l'ARC dans la mesure où ces principes sont pertinents et applicables. Les associations de producteurs devraient accepter cette version préliminaire sans grandes modifications. Une fois cette étape franchie, les politiques seront affichées sur le site du FCT. De plus, les organisations de producteurs seront averties à l'avance de la publication des politiques révisées et pourront en aviser leurs membres.

5.91 L'Agence du revenu du Canada. La politique de l'Agence est d'examiner toutes les demandes de crédit d'impôt pour production cinématographique ou magnétoscopique avant d'octroyer des crédits d'impôt. Selon les résultats de cet examen, les demandes sont acceptées telles quelles ou soumises à une vérification plus détaillée à laquelle sont affectées les ressources nécessaires. Depuis 2001-2002, l'Agence vérifie chaque année environ 60 p. 100 des quelque 1 100 demandes de crédit d'impôt reçues. À la suite de ces vérifications, elle a réduit le montant des crédits d'impôt réclamés d'environ 5 p. 100 chaque année, soit 7 millions de dollars, en plus d'autres redressements.

5.92 L'Agence nous a expliqué que ses superviseurs fondaient leur décision de vérifier une réclamation de crédit d'impôt sur plusieurs

facteurs, notamment : l'importance du montant réclamé et le dossier d'observation du contribuable, et s'il s'agit d'une réclamation d'une nouvelle entreprise. Mais l'Agence n'avait pas consigné ces facteurs de risque dans une directive et se fondait plutôt sur l'expérience de ses superviseurs dans chacun de ses bureaux régionaux pour la sélection des dossiers à vérifier. De plus, l'Agence n'a pas mis en place de contrôles pour revoir les décisions des superviseurs. Compte tenu du rôle du superviseur dans l'importante décision de vérifier ou non une demande de crédit d'impôt, ses décisions devraient faire l'objet d'un contrôle de la qualité. Au milieu de l'année 2005, l'ARC travaillait à l'ébauche d'une politique sur la gestion du risque relatif au traitement des demandes pour les programmes de crédit d'impôt fédéral pour production cinématographique ou magnétoscopique. Cette ébauche de politique jette les bases d'une meilleure identification, consignation et gestion des risques.

5.93 Les dossiers que nous avons consultés ne contenaient pas systématiquement de justification de la décision de vérifier ou non les réclamations. Les décisions de ne pas vérifier une réclamation ne s'appuyaient pas toujours sur les facteurs de risque qu'on nous avait expliqués. Dans un dossier, un crédit d'impôt important a été accordé sans que la réclamation ne fasse l'objet d'une vérification. Le dossier ne contenait pas de justification de la décision de ne pas vérifier, ni d'éléments démontrant qu'une revue préliminaire des informations soumises avait été effectuée. De plus, une note au dossier mentionnait que le crédit devait être octroyé très rapidement. L'Agence nous a expliqué que le producteur avait un urgent besoin de fonds en raison de la fin de l'exercice financier et qu'avant de décider de ne pas vérifier cette réclamation, elle avait effectué une revue préliminaire du dossier prenant en compte plusieurs facteurs de risque. Toutefois, étant donné que rien de tout cela n'a été consigné en dossier, nous avons dû nous appuyer sur une déclaration verbale et nous ne pouvons conclure que les contrôles ont été appliqués.

5.94 Notre examen nous a appris qu'à la suite d'une vérification du même projet, deux ans plus tard, Téléfilm Canada avait repéré une surfacturation importante et avait en conséquence réclamé au producteur une partie de son investissement. Le FCT avait aussi repéré une surfacturation dans ce projet lors de sa première analyse et avait réduit le montant réclamé. Le même rapport de coûts avait été envoyé à Téléfilm Canada, au FCT et à l'Agence du revenu du Canada. Étant donné que les dépenses déclarées par un producteur peuvent avoir une incidence sur le crédit d'impôt réclamé, l'Agence aurait intérêt à

l'avenir à prendre connaissance des analyses de Téléfilm Canada et du FCT, ce que la *Loi de l'impôt sur le revenu* lui permet de faire.

5.95 Recommandation. L'Agence du revenu du Canada devrait :

- établir un profil des risques relatifs à l'administration du programme de crédit d'impôt pour production cinématographique, ajuster sa stratégie de vérification, instaurer des contrôles en conséquence et les mettre par écrit;
- mettre en place un système de revue de la qualité des décisions des superviseurs;
- établir un mécanisme qui lui permettrait de bénéficier des résultats des analyses de Téléfilm Canada et du Fonds canadien de télévision qui ont permis de repérer des cas de surfacturation.

Réponse de l'Agence du revenu du Canada. L'ARC est d'accord. Dans le contexte de son cadre d'évaluation du risque et de sa stratégie de vérification, elle a mis en œuvre une politique de gestion du risque pour les programmes fédéraux de crédits d'impôt pour production cinématographique. Cette politique exhaustive comprend des critères d'évaluation du risque, des lignes directrices et des contrôles clés pour le traitement des demandes. Elle a été mise en œuvre à l'échelle nationale en octobre 2005.

L'ARC a finalisé et a mis en œuvre l'utilisation d'une « feuille de contrôle pour l'évaluation du risque » comprise dans la politique de gestion du risque de l'ARC pour les programmes fédéraux de crédits d'impôt pour production cinématographique. L'information saisie donnera à l'ARC un mécanisme d'examen de la qualité des décisions prises par les superviseurs.

L'Agence déterminera la mesure dans laquelle les données sur la « surfacturation » compilées par Téléfilm et le FCT pourraient lui servir à appliquer le crédit d'impôt pour production cinématographique ou magnétoscopique canadienne. S'il est avantageux de les utiliser, l'ARC créera, de concert avec Téléfilm et le FCT, un mécanisme pour recueillir ces renseignements.

5.96 Le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes. Selon les exigences du CRTC, chaque entreprise de distribution par câble ou par satellite est tenue de réserver 5 p. 100 de ses recettes annuelles brutes provenant des activités de radiodiffusion à la création d'émissions canadiennes. Au moins 80 p. 100 de cette contribution, après déduction de toute contribution à son canal communautaire, doivent être versés au FCT.

5.97 Pour s'assurer de la mise en œuvre de cette exigence, le CRTC oblige chaque société de distribution à lui présenter un rapport annuel vérifié de ses revenus bruts, générés par les activités de radiodiffusion de chacune de ses entreprises, et à indiquer le montant que chaque entreprise a versé au FCT.

5.98 Nous avons observé que le CRTC contre-vérifie de façon rigoureuse les montants que les sociétés de distribution déclarent comme montants à verser au FCT par rapport aux montants qu'elles déclaraient avoir effectivement versés, et que ses analyses sont bien documentées. Cependant, le CRTC n'informe pas le FCT des montants que celui-ci aurait dû recevoir des sociétés. Nous considérons qu'en l'absence d'un rapprochement entre les sommes déclarées et les sommes reçues par le FCT, le CRTC ne peut pas avoir l'assurance que les contributions dues au FCT lui ont été versées, tel que requis. Le FCT nous a expliqué qu'il n'a aucune façon de savoir si les contributions qu'il reçoit sont complètes et conformes aux montants que les sociétés ont déclarés au CRTC.

5.99 Recommandation. Le Conseil canadien de la radiodiffusion et des télécommunications devrait informer le Fonds canadien de télévision des sommes que les entreprises de distribution par câble et par satellite auraient dû lui verser durant la dernière année et exiger que le Fonds canadien de télévision lui confirme les sommes qu'il a reçues.

Réponse du CRTC. Le CRTC est d'accord avec la recommandation et, dans le cadre de la vérification annuelle des montants que les sociétés de distribution doivent verser au Fonds canadien de télévision (FCT), entreprend, à compter de l'année de radiodiffusion 2005, d'informer le FCT des sommes que celui-ci peut s'attendre de recevoir chaque année. Le CRTC fournira ces renseignements en fonction des licences particulières, en tenant pour acquis que le FCT les gardera confidentiels et ne les partagera pas avec d'autres parties.

Lorsque le FCT confirmera s'il a bien reçu les sommes en question, le CRTC fera au besoin le suivi auprès des sociétés de distribution qui n'ont pas effectué les contributions requises.

L'efficience de l'ensemble des contrôles n'est pas optimisée

5.100 Efficience globale des contrôles. En 1999, à la suite d'un cas de fraude présumée, l'affaire Cinar, Patrimoine canadien a effectué un examen des pratiques de gestion des divers organismes fédéraux qui appuient la production cinématographique et télévisuelle. Cet examen

recommandait que le Bureau de certification des produits audiovisuels canadiens (BCPAC), l'Agence du revenu du Canada (ARC) et les autres organismes puissent partager plus librement leurs renseignements afin de réduire les risques d'abus et de garantir un meilleur contrôle des dépenses.

5.101 En 2001, Patrimoine canadien, Téléfilm Canada, le FCT et l'Agence du revenu du Canada ont mis sur pied un « Conseil du système » afin de pouvoir discuter de sujets d'intérêt commun tels que l'efficacité des contrôles, les renseignements à exiger des producteurs et l'échange d'information.

5.102 Notre examen a révélé que ces discussions ne se sont pas souvent traduites en plans d'action concrets. Elles ont néanmoins permis à Téléfilm Canada et au FCT d'améliorer la coordination, d'harmoniser certaines de leurs politiques et de leurs pratiques de gestion et, avec l'accord des producteurs, d'échanger des informations sur les projets qu'ils financent.

5.103 Cependant, des problèmes de communication et de collaboration entre ces organismes persistent.

- Malgré certaines améliorations en 2005, le Bureau de certification et l'Agence du revenu du Canada, deux organismes du gouvernement qui co-administrent le même programme et les articles de la même *Loi* qui s'y appliquent, travaillent largement indépendamment l'un de l'autre dans des domaines où ils sont interdépendants; ils n'ont d'ailleurs pas de système structuré et soutenu d'échange d'information entre eux. Les contrôles du programme de crédit d'impôt pour la production cinématographique ou magnétoscopique s'en trouvent affaiblis.
- Le ministère des Finances, en collaboration avec Patrimoine canadien, a entrepris depuis 2001 de faire modifier la *Loi de l'impôt sur le revenu* afin d'accroître la transparence et de permettre la publication d'éléments clés relatifs à la certification du contenu canadien d'une production y compris les noms des détenteurs de fonctions de création clés pour qui des points ont été alloués. La modification vise aussi à permettre l'échange d'information sur les productions entre Patrimoine canadien, l'Agence du revenu du Canada, Téléfilm Canada et le FCT. Au moment de notre examen, Finances Canada n'avait pas soumis les modifications à la *Loi* au Parlement.
- L'examen de l'état vérifié final des coûts de production est un contrôle important. Il permet de déterminer l'admissibilité des

dépenses et, le cas échéant, de repérer les surfacturations. Comme nous l'avons noté aux paragraphes 5.83 et 5.88, les lignes directrices de Téléfilm Canada et du FCT sur les exigences en matière de comptabilisation et de présentation des coûts de production gagneraient à être clarifiées. Les lignes directrices doivent être resserrées. L'expertise de l'Agence du revenu en ce domaine pourrait être mise à contribution.

- Trois organismes (BCPAC, Téléfilm Canada et le FCT) doivent s'assurer que les projets audiovisuels respectent certaines normes relatives à l'emploi de Canadiens dans les fonctions de création clés (voir la pièce 5.4). Nous avons observé que ces organismes s'appuient essentiellement sur la bonne foi des demandeurs pour confirmer la citoyenneté ou le statut d'immigrant reçu. Seul le BCPAC a les pouvoirs nécessaires en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu* pour obtenir des documents fiables et valider la citoyenneté canadienne ou le statut de résident permanent. Une option possible pour améliorer l'efficience du système et la qualité des contrôles serait qu'un seul organisme s'acquitte de cette tâche au nom des autres.

5.104 Recommandation. Patrimoine canadien devrait :

- en collaboration avec l'Agence du revenu du Canada, mettre en place des mécanismes pour l'échange systématique et soutenu de toute l'information nécessaire pour administrer le programme de crédit d'impôt;
- en collaboration avec Téléfilm Canada et le Fonds canadien de télévision, élaborer et adopter pour leur usage respectif, une approche commune, fondée sur une information fiable attestant la citoyenneté canadienne ou le statut de résident permanent pour la certification des fonctions clés de création.

Réponse de Patrimoine canadien. Nous sommes d'accord avec cette recommandation. Le Ministère poursuivra les travaux entrepris dans le cadre du mandat du Conseil des systèmes pour améliorer (là où il est possible de le faire) les mécanismes de partage d'information entre le Ministère et les organismes et programmes fédéraux. Le Ministère s'engage notamment à rehausser l'efficacité des relations d'affaires du Bureau de certification des produits audiovisuels canadiens avec l'Agence du revenu du Canada afin d'assurer une interprétation cohérente des politiques du Bureau dans le cadre du Programme de vérification de l'attestation du contenu canadien.

Dans sa deuxième réponse au rapport Lincoln, le gouvernement a indiqué son intention de charger le Bureau de certification des produits audiovisuels canadiens de mener à bien tout le travail de certification du contenu canadien au nom des organismes et des programmes fédéraux. Cette mesure permettra la mise en place d'un système unique de validation de la documentation aux fins de la certification du personnel clé de création. Les contraintes juridiques devront être examinées dans la recherche d'une plus grande transparence du système de certification.

Réponse de l'Agence du revenu du Canada. L'Agence du revenu du Canada et le Bureau de certification des produits audiovisuels canadiens se sont mis d'accord sur un mécanisme d'optimisation du partage des renseignements entre les deux parties. Le Bureau fournira en temps opportun à l'Agence des copies de toutes les lettres de révocation qu'il délivre aux demandeurs.

Mesure et communication des résultats

5.105 Le soutien qu'accorde Patrimoine canadien aux industries culturelles a pour but d'appuyer la création de contenu canadien, d'en favoriser l'accès aux Canadiens et d'encourager la participation de ceux-ci à la vie culturelle du Canada. Le Ministère poursuit ces objectifs depuis plusieurs années.

5.106 Parmi les mécanismes que le Ministère a mis en place pour mesurer ses résultats et les communiquer au Parlement, nous avons examiné, entre autres, les cadres de gestion et de responsabilisation axés sur les résultats, les évaluations de programmes de soutien des industries culturelles effectuées depuis 2001 et le *Rapport ministériel sur le rendement de 2003-2004*.

Les instruments de mesure des résultats et des progrès accomplis ne sont pas satisfaisants

5.107 La pièce 5.5 indique que le Ministère dispose d'information sur la production et la consommation de contenu canadien, mais qu'il en possède peu sur l'effet de ses mesures de soutien aux industries culturelles. Cette pièce situe cette information dans le temps; elle fait le lien entre, d'une part, les mesures de soutien du Ministère et, d'autre part, les résultats attendus en matière de production (court terme), de consommation de contenu canadien (moyen terme) et les effets (long terme) de cette production et de cette consommation.

5.108 Indicateurs de rendement à élaborer et cibles à fixer. Notre examen des indicateurs de production et de consommation a révélé que le Ministère n'avait pas fixé de cibles à atteindre ou encore

d'échéances à respecter pour l'atteinte de ses objectifs en matière de programmes de soutien à la création, production et diffusion de contenu canadien. Par exemple, la production de contenu canadien peut s'illustrer à partir des résultats suivants :

- le BCPAC a certifié en moyenne 65 longs métrages par année au cours des cinq dernières années;
- le FCT a financé 2 400 heures de télévision en moyenne par année au cours de la même période;
- les maisons d'édition financées par le programme de l'édition ont publié 6 098 nouveaux titres d'auteurs canadiens en 2004-2005;
- les producteurs de disques ont produit 2 059 disques canadiens en 2003.

Ces résultats, si intéressants soient-ils, ne nous renseignent pas beaucoup sur le rendement du Ministère en matière d'appui à la production de contenu canadien et d'accès à celui-ci, ni sur les progrès réalisés grâce à son intervention. En l'absence de cibles, nous ne savons pas comment interpréter ou évaluer ces résultats, ni les progrès accomplis.

5.109 Nous pouvons apprécier l'utilité de cibles dans le domaine du long métrage où le Ministère s'était donné comme objectif en 2000 d'augmenter à 5 p.100 du marché canadien les auditoires de films canadiens en cinq ans. Les chiffres disponibles montrent que l'auditoire des films canadiens a atteint 4,55 p. 100 des recettes guichet

Pièce 5.5 Information sur les résultats

Mesures de soutien aux industries culturelles	Production de contenu canadien (court terme)	Consommation de contenu canadien (moyen terme) Auditoires	Effets des mesures de soutien pour les Canadiennes et les Canadiens (long terme)
Long métrage	●	◓	Peu ou pas de données disponibles
Télévision	●	◓	
Édition — livres	●	◓	
Édition — périodiques	●	●	
Enregistrement sonore	●	●	
Nouveaux médias	●	◓	

● Données disponibles raisonnablement complètes

◓ Données disponibles limitées

des cinémas en 2004. Les cibles guident les administrateurs de programmes dans leur gestion. Elles permettent aussi aux parlementaires d'avoir une base de comparaison et de mieux juger du rendement et des résultats du Ministère compte tenu des ressources financières qui lui sont accordées.

5.110 Par contre, cette mesure de rendement de la politique de long métrage ne vaut que pour le cinéma en salle. Dans un contexte où l'objectif de la politique est d'élargir le public des films canadiens, au Canada et à l'étranger, la mesure des recettes guichet sous-évalue les auditoires d'un film puisqu'elle ne tient pas compte des diffusions par les télédiffuseurs, des recettes générées par la vente et la location de vidéos et de vidéodisques numériques ou par les ventes à l'étranger. De plus, cette mesure ne reflète pas la réalité des deux marchés linguistiques au Canada.

5.111 Cadres de gestion à améliorer. Notre examen des cadres de gestion et de responsabilisation axés sur les résultats a révélé que la définition des résultats à court, moyen et long terme ainsi que celle des indicateurs de rendement n'étaient pas très précises. Nous avons noté que le Secteur des affaires culturelles de Patrimoine canadien avait amélioré la définition des résultats à atteindre et des indicateurs correspondants dans les deux cadres qu'il avait révisés en 2005 (Fonds de la musique du Canada et le programme du FCT). Cependant, il reste encore à fixer des cibles mesurables pour ces programmes.

5.112 Effets à long terme à mesurer. Comme la pièce 5.5 l'indique, le Ministère ne possède pas d'information sur les effets à long terme de ses programmes. Cette information est généralement produite par la fonction d'évaluation de programme d'un ministère.

5.113 Patrimoine canadien a évalué le Programme d'aide au développement de l'industrie de l'édition en 2004 et en a présenté les résultats dans son *Rapport sur le rendement de 2003-2004*. En 2005, il a évalué le Programme d'aide aux périodiques. Il termine présentement une évaluation du programme du Fonds canadien de télévision et s'affaire à évaluer la politique en matière de long métrage.

5.114 Notre analyse des deux évaluations complétées révèle que le Ministère a éprouvé beaucoup de difficultés à mesurer le rendement de ces deux programmes parce qu'il ne disposait pas des données nécessaires à ces évaluations. Dans le rapport d'évaluation du Programme d'aide au développement de l'industrie de l'édition, on recommandait que le Ministère améliore sa capacité de mesurer les progrès qu'il accomplit par rapport à l'objectif culturel de son

programme. Dans le rapport d'évaluation du Programme d'aide aux périodiques, on faisait état d'un manque de clarté et de cohérence dans les divers énoncés des objectifs du Programme ainsi que d'une absence de données crédibles au moment de l'évaluation.

5.115 Nous reconnaissons qu'il est difficile de mesurer l'effet à long terme des programmes de soutien aux industries culturelles et de savoir dans quelle mesure les progrès observés sont attribuables aux programmes. Cependant, cette difficulté ne diminue pas l'importance de poursuivre les efforts de recherche et d'évaluation, car l'évaluation de programme doit permettre au Ministère d'obtenir une image plus nette de son rendement et des résultats qu'il a atteints et de déterminer les meilleures façons d'améliorer ses programmes.

Nécessité d'améliorer le rapport sur le rendement du Ministère

5.116 Le rapport ministériel sur le rendement constitue un instrument essentiel pour informer le Parlement des résultats obtenus lors de l'exercice terminé. Nous avons évalué la qualité du *Rapport sur le rendement* de Patrimoine canadien pour l'année terminée le 31 mars 2004 en utilisant un outil d'évaluation que nous (le Bureau du vérificateur général) avons élaboré et publié en 2002.

5.117 Nous avons conclu de notre évaluation que le *Rapport sur le rendement* était déficient à plusieurs égards :

- le lien entre les objectifs stratégiques du Ministère, les principaux résultats visés et les résultats atteints n'était pas clairement établi;
- des attentes claires et concrètes n'avaient pas été élaborées pour les résultats recherchés;
- l'information sur les résultats atteints était incomplète, axée sur des mesures de volume et des mesures économiques, et ne renseignait pas beaucoup sur les effets à long terme.

Les lacunes précédentes que nous avons observées dans les instruments de mesure des résultats expliquent en partie cette situation et signifient que Patrimoine canadien n'est pas en mesure de renseigner adéquatement le Parlement sur son rendement. Comme nous l'avons mentionné au paragraphe 5.27, la nouvelle Architecture des activités de programme de Patrimoine canadien pourra servir de base à la révision de son rapport ministériel sur le rendement.

5.118 Recommandation. Patrimoine canadien devrait :

- préciser les objectifs de ses programmes de soutien aux industries culturelles en fonction des objectifs du Ministère;

- élaborer une stratégie de mesure du rendement qui préciserait, entre autres, les indicateurs de rendement et les cibles clés que le Ministère a retenus pour contrôler, évaluer et rendre compte de son rendement au Parlement;
- élaborer les stratégies de collecte de données nécessaires à la mise en œuvre de ces indicateurs de rendement;
- faire état, dans son rapport ministériel sur le rendement, des réalisations, des progrès et des résultats obtenus à l'aide des indicateurs de rendement et des cibles préalablement élaborées.

Réponse de Patrimoine canadien. L'Architecture d'activités de programme du Ministère, telle qu'elle est décrite dans le Rapport sur les plans et priorités 2005-2006, détermine les résultats stratégiques de Patrimoine canadien et définit les résultats attendus de toutes les activités liées aux programmes, notamment celles liées aux industries culturelles. Le Ministère reconnaît la nécessité de clarifier davantage les énoncés de résultats et les indicateurs de rendement connexes pour son soutien aux industries culturelles et entend le faire au cours de l'exercice financier actuel. Une table ronde de cadres a été mise sur pied au sein du Secteur des affaires culturelles pour définir de façon plus précise les résultats, les indicateurs de rendement et les objectifs des programmes qui soutiennent les industries culturelles.

En s'inspirant du cadre de mesure du rendement de l'Architecture d'activités de programme, le Ministère élaborera, au cours du présent exercice, une stratégie de mesure du rendement qui spécifiera, entre autres, les indicateurs de rendement, les objectifs et les mécanismes de collecte de données. Cette information améliorera la capacité du Ministère de surveiller et d'évaluer son rendement et de faire rapport sur ses réalisations, ses progrès et ses résultats réels au Parlement dans le rapport ministériel sur le rendement. Au cours des six derniers mois, un travail a été entamé pour élaborer un plan d'acquisition et de développement de données à l'échelle du Ministère avec Statistique Canada dans le domaine des statistiques culturelles. À la demande de Patrimoine canadien, Statistique Canada se penche présentement sur une analyse des écarts entre les données actuellement collectées au nom du Ministère et celles nécessaires dans le cadre de la nouvelle Architecture d'activités de programme. Cela constitue une étape essentielle pour déterminer et mettre en place des indices de rendement appropriés. Un examen ministériel de la recherche sur l'opinion publique de Patrimoine canadien a également été effectué l'an dernier pour mieux cerner la recherche et l'information qui peuvent avoir un lien avec les priorités stratégiques du Ministère. Cette information a également été transmise au BVG. Finalement, un plan de recherche

ministériel a été élaboré et approuvé par le comité exécutif et il intègre toutes les activités de recherche stratégique pour tous les secteurs, notamment pour les programmes qui soutiennent les industries culturelles.

Conclusion

5.119 Nous avons conclu que les mécanismes d'orientation stratégique, de mesure du rendement et de reddition de comptes que Patrimoine canadien a mis en place pour la gestion du soutien aux industries culturelles doivent être renforcés si le Ministère veut améliorer l'efficience et l'efficacité de ses programmes et de ses opérations. Le Secteur des affaires culturelles du Ministère doit :

- clarifier les résultats qu'il veut atteindre au cours des prochaines années en matière de soutien aux industries culturelles;
- définir des cibles de rendement;
- mieux rendre compte de ses réalisations et des résultats obtenus dans son rapport ministériel sur le rendement.

5.120 Patrimoine canadien exerce une influence considérable sur la gouvernance du Fonds canadien de télévision (FCT) et sur celle de Téléfilm Canada par les accords de contribution qu'il a conclus avec ces deux organismes. Ces accords, s'ils répondent à des besoins légitimes du Ministère de rendre compte de ses programmes, rendent complexe la structure de gouvernance du FCT et les rapports entre ces trois organismes et minent sérieusement l'autonomie de Téléfilm Canada et sa capacité de réaliser son mandat.

5.121 Le Bureau de certification des produits audiovisuels canadiens de Patrimoine canadien, Téléfilm Canada, le Fonds canadien de télévision (FCT) et l'Agence du revenu du Canada ont mis en place un cadre de contrôle adapté à leurs opérations dans le domaine de l'audiovisuel. Cependant, à l'exception du FCT, ils n'appliquent pas assez rigoureusement leurs contrôles. En l'absence d'une approche plus systématique à la gestion des risques et à la consignation aux dossiers de leurs décisions, ces organisations ne peuvent avoir l'assurance que les exigences de contenu canadien sont respectées, que les projets sont choisis en conformité avec les critères de sélection et que seulement les dépenses admissibles sont remboursées ou que les crédits d'impôt sont accordés seulement pour des dépenses admissibles. Des lacunes dans le partage de l'information entre tous ces organismes, y compris le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, limitent aussi l'efficacité des contrôles.

À propos de la vérification

Objectifs

Nos objectifs de vérification étaient les suivants :

Déterminer si le ministère du Patrimoine canadien a mis en place des mécanismes appropriés d'orientation stratégique, de gouvernance, de contrôle, de mesure du rendement et de reddition de comptes pour la gestion du soutien aux industries culturelles.

Déterminer si le Bureau de certification des produits audiovisuels canadiens de Patrimoine canadien a mis en place des mécanismes de contrôle visant à obtenir une assurance raisonnable que les projets des producteurs audiovisuels satisfont aux critères de la *Loi de l'impôt sur le revenu* en matière de contenu canadien.

Déterminer si Téléfilm Canada et le Fonds canadien de télévision ont mis en place des mécanismes de contrôle pour s'assurer qu'ils appliquent correctement les accords de contribution conclus avec Patrimoine canadien.

Déterminer si l'Agence du revenu du Canada a mis en place des mécanismes de contrôle visant à obtenir une assurance raisonnable que les crédits d'impôt qu'elle accorde pour les productions cinématographiques ou magnétoscopiques canadiennes représentent des dépenses admissibles.

Déterminer si le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes a mis en place des mécanismes de contrôle visant à obtenir une assurance raisonnable que les entreprises de câblodistribution et de distribution par satellite ont versé la quote-part exigée de leurs revenus annuels au Fonds canadien de télévision.

Étendue, méthode et critères

Notre examen a porté sur la gestion du soutien accordé aux industries du film, de la télévision, de l'édition, de l'enregistrement sonore et des nouveaux médias.

Notre travail d'examen s'est déroulé dans les organisations suivantes :

- le ministère du Patrimoine canadien et son Bureau de certification des produits audiovisuels canadiens;
- l'Agence du revenu du Canada;
- le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes;
- Téléfilm Canada;
- le Fonds canadien de télévision.

Notre méthode de vérification a inclus l'analyse de divers documents et rapports tels que les plans stratégiques, les évaluations de programmes et les accords de contribution conclus entre le Ministère et ses organismes d'exécution, l'analyse de bases de données telles que celle du Bureau de certification des produits audiovisuels canadiens et l'examen de dossiers. Elle a également comporté des rencontres avec

divers représentants des entités vérifiées, de l'industrie, du milieu universitaire ou d'autres personnes œuvrant au soutien des industries culturelles.

Nous n'avons pas vérifié les bénéficiaires (producteurs, éditeurs, scénaristes) des mesures de soutien.

Notre approche visait à obtenir une vue d'ensemble de l'appui accordé aux industries culturelles. Nous avons d'abord mis l'accent sur le Ministère, sur son rôle et ses responsabilités en matière d'élaboration de politiques, de suivi de leur mise en œuvre, de mesure des résultats et de reddition de comptes au Parlement. Ensuite, nous avons fait le lien avec les organismes engagés dans la mise en œuvre des mesures de soutien et la façon dont ils s'acquittent de leurs responsabilités. À cet égard, nous avons vérifié certains éléments de la gestion des organismes responsables de la mise en œuvre des mesures de soutien. Nous n'avons pas examiné l'ensemble de la gestion de chacun de ces organismes.

Nous nous attendions à ce que le ministère du Patrimoine canadien,

En ce qui a trait à l'orientation stratégique :

- ait adopté une orientation stratégique pour se guider dans la gestion du soutien qu'il accorde aux industries culturelles;
- ait élaboré des stratégies de mise en œuvre;
- ait fondé son orientation stratégique et ses stratégies de mise en œuvre sur une information et des analyses pertinentes, une consultation auprès des principaux intervenants, y compris les tierces parties, et des mécanismes de coordination efficaces de ses programmes;
- ait fixé des priorités et élaboré des plans d'action.

En ce qui a trait au cadre de gouvernance pour les organismes d'exécution :

- ait établi, pour ses organismes d'exécution, un cadre de régie prévoyant des rapports crédibles, l'établissement de mécanismes redditionnels efficaces, une transparence adéquate et la protection de l'intérêt public, y compris des dispositions concernant les conflits d'intérêts;
- ait mis en place des contrôles pour s'assurer du respect des protocoles d'entente et des accords de contribution;
- se soit assuré que le recours aux protocoles d'entente et aux accords de contribution avec Téléfilm Canada respecte l'autonomie et l'indépendance de la société d'État.

En ce qui a trait au contrôle des fonds versés aux producteurs du secteur audiovisuel :

- se soit assuré que ses organismes d'exécution allouent les fonds en conformité avec les modalités des programmes;
- ait obtenu une assurance raisonnable que les projets de long métrage et d'émissions de télévision ont satisfait aux exigences de contenu canadien, aux critères de sélection de projets et aux règles d'admissibilité des dépenses;
- se soit assuré de l'efficience du cadre de contrôle mis en place en collaboration avec ses organismes d'exécution.

En ce qui a trait à la mesure du rendement et à la reddition de comptes :

- ait défini des attentes claires et concrètes en matière de rendement pour le soutien accordé aux industries culturelles;
- ait mesuré les résultats et les incidences de ces mesures de soutien;
- ait utilisé l'information sur le rendement pour améliorer ses programmes;
- ait communiqué au Parlement les résultats obtenus et l'incidence des mesures de soutien adoptées.

Nous nous attendions à ce que Téléfilm Canada ait mis en place des contrôles pour s'assurer que les projets de long métrage et d'émissions de télévision que la société finance ont satisfait aux exigences de contenu canadien, aux critères de sélection de projets et aux règles d'admissibilité des dépenses.

Nous nous attendions à ce que le Fonds canadien de télévision ait mis en place des contrôles pour s'assurer que les projets d'émissions de télévision qu'il finance ont satisfait aux exigences de contenu canadien, aux critères de sélection de projets et aux règles d'admissibilité des dépenses.

Nous nous attendions à ce que l'Agence du revenu du Canada ait mis en place un système de contrôles efficace pour évaluer les crédits d'impôt que les producteurs du secteur audiovisuel lui réclament.

Nous nous attendions à ce que le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes ait mis en place un système de contrôles efficace des sommes que versent les entreprises de câblodistribution et de distribution par satellite au Fonds canadien de télévision.

Ces critères de vérification sont tirés de nos travaux en matière de reddition de comptes, de mesure du rendement et de gestion des subventions et contributions.

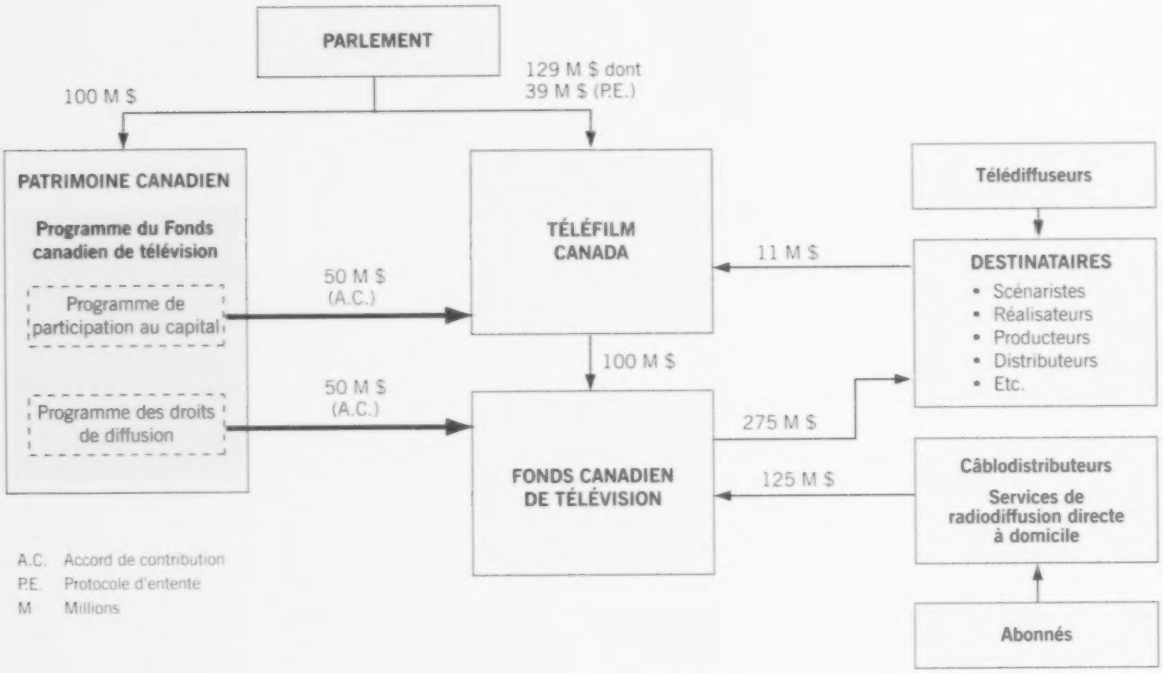
Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Richard Flageole
Directrice principale : Ginette Moreau
Directeur et directrices : Richard Gaudreau, Pascale Legault, Johanne McDuff

Héléna Botelho
Isabelle Dupuis
Susan Gomez
Carlos Modena (Boursier du Brésil)
Julie Salois
Arti Sachdev
Mathieu Tremblay

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre la Direction des communications en composant le (613) 995-3708 ou le 1 888 761-5953 (sans frais).

Annexe A Structure de financement du programme du Fonds canadien de télévision, 2004–2005



Source : Données obtenues de Patrimoine canadien, Fonds canadien de télévision et Téléfilm Canada.

Annexe B Tableau des recommandations

Les recommandations formulées au chapitre 5 sont présentées ici sous forme de tableau. Le numéro du paragraphe où se trouve la recommandation apparaît en début de ligne. Les chiffres entre parenthèses correspondent au numéro des paragraphes où le sujet de la recommandation est abordé.

Recommandation	Réponse des entités
Gestion stratégique	
5.28 Patrimoine canadien devrait : • déterminer les résultats qu'il veut atteindre au cours des prochaines années en matière de soutien aux industries culturelles; • mettre en œuvre des mécanismes de gestion horizontale des enjeux communs qu'il aura retenus en matière de soutien aux industries culturelles; • renforcer ses mécanismes de planification stratégique, de gestion du risque et d'évaluation de programme. **(5.27)**	L'Architecture des activités de programme du Ministère, telle qu'elle est décrite dans le Rapport sur les plans et priorités 2005-2006, détermine les résultats stratégiques de Patrimoine canadien et définit les résultats attendus de toutes les activités liées aux programmes, notamment celles liées aux industries culturelles. Le Ministère reconnaît la nécessité de clarifier davantage les énoncés de résultats et les indicateurs de rendement connexes pour son soutien aux industries culturelles et entend le faire au cours de l'exercice financier actuel. De plus, le Secteur des affaires culturelles a procédé à des améliorations pour son approche de gestion stratégique depuis novembre 2004. Le Secteur a adopté une approche entièrement intégrée pour la gestion de ses fonctions principales et a commencé à déterminer des mécanismes supplémentaires de gestion horizontale pour que cette approche soit plus stratégique. Ces mécanismes comprennent, par exemple, des tables rondes avec des cadres pour discuter de façon intégrée de questions horizontales liées aux politiques et à la gestion. Le Ministère en est aux dernières étapes de la mise en place d'un cadre ministériel de planification et d'établissement de rapports qui intégrera une planification stratégique et opérationnelle avec mesure du rendement et préparation de rapports. Ce cadre, approuvé par le comité exécutif du Ministère en septembre 2003, a été communiqué au BVG. Le Ministère a une politique de cadre intégré de gestion du risque approuvé et a entrepris des étapes pour intégrer des pratiques clés de gestion du risque dans ses processus de planification stratégique et opérationnelle (p. ex. profil du risque ministériel, évaluation du risque juridique, certains accords de responsabilisation et vérification axée sur le risque, ainsi que planification de l'évaluation). Plus récemment, le Ministère a établi un point central pour la gestion intégrée du risque, indépendant de la vérification interne, pour intégrer entièrement la gestion du risque dans le cadre de la culture de gestion et de ses processus.

Recommandation	Réponse des entités
	À la suite d'un travail intensif d'évaluation lié au renouvellement de programmes au cours de la dernière année et demie, travail conforme aux exigences stratégiques du SCT en matière de paiement de transfert, le Ministère a approuvé un plan de vérification et d'évaluation pour 2005-2006 qui comprend un nombre d'évaluations de programme horizontales. Cela permettra de mesurer la possibilité d'évaluer l'Architecture des activités de programme comme outil permettant de fournir des données pertinentes sur le rendement. Au même moment, du travail est en cours pour que les vérifications et les évaluations permettent de donner plus d'information au cadre de responsabilisation de la gestion. Le Ministère a également lancé une évaluation de sa fonction d'évaluation de programmes dans le but d'améliorer ses contributions à la gestion stratégique.
Cadre de gouvernance	
5.55 Patrimoine canadien devrait : • simplifier la structure de gestion du programme du Fonds canadien de télévision; • préciser les objectifs du programme du Fonds canadien de télévision. **(5.51-5.54)**	Le ministère du Patrimoine canadien est d'accord avec cette recommandation de préciser les objectifs et les résultats du programme du Fonds canadien de télévision. Des consultations ont déjà eu lieu dans le but d'améliorer la gouvernance de ce partenariat public-privé.
5.56 Le Fonds canadien de télévision devrait appliquer rigoureusement ses directives et procédures sur les « conflits d'intérêts, confidentialité et comité indépendant » et consigner en dossier l'information à l'appui des décisions de son conseil d'administration. **(5.51-5.54)**	Dans le *Rapport du Comité indépendant de 2004-2005* en date du 21 juillet 2005, le Comité indépendant a annoncé qu'il prendrait les mesures nécessaires pour s'assurer que tous les membres du conseil d'administration du FCT soient avisés de leur obligation de *ne pas* divulguer d'« informations confidentielles » sur le FCT ou ses programmes, sauf lorsque cela est permis en vertu du *Protocole de partage des renseignements confidentiels* et que les informations confidentielles se rattachant aux principes directeurs des programmes du FCT et à diverses autres questions ne seront transmises qu'aux personnes désignées, et sous réserve que celles-ci donnent au FCT un engagement de non-divulgation sous la forme prescrite.

Recommandation	Réponse des entités
	Conformément aux recommandations du *Rapport du Comité indépendant*, le conseil d'administration du FCT exige dorénavant que les procès-verbaux des réunions appropriées consignent les raisons des déclarations faites ou des décisions prises lorsqu'un administrateur déclare être en conflit d'intérêts réel ou apparent ou que le Comité indépendant signale qu'un ou plusieurs administrateurs sont en conflit d'intérêts dans une affaire donnée. Les personnes nommées administrateurs « indépendants » devront désormais remettre par écrit tout renseignement en rapport avec les critères de la *Politique sur l'indépendance des administrateurs* du FCT avant la réunion du conseil d'administration au cours de laquelle celui-ci devra décider si ces personnes sont « indépendantes » en vertu de cette politique. Ces renseignements seront communiqués aux membres du conseil d'administration. Le conseil d'administration et le Comité indépendant du FCT continueront à gérer les conflits d'intérêts conformément aux *Principes directeurs régissant les conflits d'intérêts* du FCT.
5.67 Patrimoine canadien devrait revoir et simplifier la structure de gouvernance et de mise en œuvre des programmes de soutien à l'industrie audiovisuelle (long métrage, télévision et nouveaux médias) de façon à respecter le mandat et l'obligation de rendre compte du Ministère et de Téléfilm Canada. **(5.57-5.66)**	Le ministère du Patrimoine canadien est d'accord avec cette recommandation. Le Ministère assume un leadership dans le domaine des politiques publiques en ce qui concerne le secteur de l'audiovisuel. Dans ce contexte, le Ministère fera des propositions pour améliorer la gouvernance du Fonds canadien de télévision en tant que partenariat public-privé et y clarifier le rôle de Téléfilm Canada. Téléfilm continuera à jouer un rôle clé pour favoriser et promouvoir le développement de l'industrie audiovisuelle au Canada, y compris les industries de la télévision, du long métrage et des nouveaux médias. Conformément à son mandat, lequel s'exerce dans le contexte plus vaste des politiques culturelles du gouvernement du Canada, Téléfilm appuie le développement, la production et la distribution de projets audiovisuels; soutient le perfectionnement professionnel dans l'industrie de l'audiovisuel; soutient une présence canadienne dans les marchés et les festivals audiovisuels au Canada et à l'étranger et administre des ententes de coproductions audiovisuelles internationales.

Recommandation	Réponse des entités
Application des contrôles	
5.80 Le Bureau de certification des produits audiovisuels canadiens de Patrimoine canadien devrait : • consigner ses processus d'affaires et les risques auxquels il fait face, établir des contrôles en conséquence et mettre sur pied un processus de contrôle de la qualité; • obtenir des documents à l'appui de la déclaration de citoyenneté ou de résident permanent pour tout personnel clé de création qui participe pour la première fois à une production audiovisuelle et garder ces informations pour référence future; • clarifier et résoudre ses divergences de vues avec l'Agence du revenu du Canada sur les vérifications de contenu canadien que l'Agence effectue en son nom. **(5.73-5.79)**	Nous sommes d'accord avec cette recommandation. Le Bureau de certification des produits audiovisuels canadiens a amorcé des travaux en vue d'améliorer sa stratégie de gestion du risque et ses processus de contrôle de la qualité, y compris les déclarations de citoyenneté pour le personnel clé de création. Cette stratégie comportera notamment le maintien du Programme de vérification de l'attestation du contenu canadien, qui permet de vérifier des certificats sélectionnés en fonction des risques cernés. Les mesures adoptées au terme de cet exercice permettront aux analystes d'être mieux outillés pour cerner et évaluer les risques, et d'appliquer les mesures de contrôle et de documentation de leur analyse. Le Ministère s'engage également à rehausser l'efficacité des relations d'affaires du Bureau de certification des produits audiovisuels canadiens avec l'Agence du revenu du Canada afin d'optimiser le partage d'information entre les deux parties et d'assurer une interprétation cohérente des politiques du Bureau dans le cadre du Programme de vérification de l'attestation du contenu canadien. L'Agence du revenu du Canada et le Bureau de certification des produits audiovisuels canadiens ont convenu d'une stratégie propre à améliorer leurs communications pour dissiper les différences d'opinion.
5.85 Téléfilm devrait : • s'assurer que ses contrôles sont appliqués de façon rigoureuse, que ses décisions et ses analyses sont bien documentées et que ses dossiers sont organisés de manière uniforme; • clarifier avec le Fonds canadien de télévision les lignes directrices sur les exigences en matière de comptabilisation et de présentation des coûts de production; préciser ce qui est acceptable en termes de coûts, plus particulièrement en ce qui a trait aux opérations entre apparentés, les communiquer à ses analystes, aux producteurs et à leurs vérificateurs externes;	De concert avec le Fonds canadien de télévision, Téléfilm Canada a revu et clarifié sa politique sur les exigences en matière de comptabilisation et de présentation des rapports de coûts. Cette nouvelle version qui a été présentée aux associations représentant les producteurs fera l'objet de communications structurées auprès des analystes, producteurs et vérificateurs internes. Téléfilm Canada a déjà donné suite aux recommandations issues de l'exercice de contrôle de la qualité. Une première version du programme de contrôle de la qualité a été déposée. Le programme de contrôle de la qualité sera mis en place au cours du prochain exercice financier. Ce programme permanent devrait aussi nous assurer que les contrôles sont appliqués rigoureusement, que les analyses sont bien documentées et que les dossiers sont uniformément organisés.

Recommandation	Réponse des entités
• donner suite aux recommandations issues de l'exercice de contrôle de la qualité qu'elle a effectué en 2005 et veiller à faire de cet exercice un mécanisme permanent de contrôle interne. **(5.81-5.84)**	
5.90 Le Fonds canadien de télévision devrait : • renforcer son mécanisme de contrôle de la qualité afin de s'assurer qu'il tire de ses revues des dossiers des conclusions qui serviront à améliorer ses pratiques de gestion; • clarifier, conjointement avec Téléfilm Canada, les lignes directrices sur les exigences en matière de comptabilisation et de présentation des coûts de production; préciser ce qui est acceptable en termes de coûts, plus particulièrement en ce qui touche les opérations entre apparentés, et les communiquer à ses analystes, aux producteurs et à leurs vérificateurs externes. **(5.86-5.89)**	Le mécanisme de contrôle de la qualité du FCT se compose de deux volets : 1) une révision interne des dossiers (RID) coordonnée par le chef de la réglementation du FCT; et 2) l'envoi annuel d'une quarantaine de dossiers à un cabinet d'expertise comptable indépendant. Cette démarche vise à s'assurer que les programmes et autres politiques du FCT sont conformes à ses principes directeurs et à évaluer la cohérence de l'interprétation et de la mise en application de ces principes. Le cabinet d'expertise comptable indépendant vérifie les états financiers des productions financées par les programmes du FCT. a) *Révision interne des dossiers* — Les critères qui inspirent le choix du chef de la réglementation ne sont pas rigoureusement documentés. Règle générale, celui-ci souhaite s'assurer que les dossiers à réviser représentent un vaste échantillonnage des chargés de projets, de la nature des productions (taille du devis, complexité, etc.), des types d'émissions et des producteurs. Le chef de la réglementation rend compte à la présidente et chef de la direction, et des mesures correctrices sont prises en cas de problème. La RID respectera à l'avenir la procédure suivante : 1) le chef de la réglementation préparera annuellement un plan de révision de la réglementation qui énoncera les critères de sélection des dossiers à réviser et qui sera soumis pour examen et approbation à la présidente et chef de la direction et au Comité des finances; 2) à la fin de chaque exercice financier, le chef de la réglementation remettra à la présidente et chef de la direction et au Comité des finances un rapport écrit qui résumera les résultats de la RID effectuée au cours de l'exercice financier et qui comprendra, le cas échéant, des recommandations de changement ou des mesures correctrices.

b) *Revue des productions* — Les critères de sélection des productions qui font l'objet d'une revue de la part des experts-comptables indépendants ne sont pas documentés. Le chef de la réglementation sélectionne ces dossiers en se fiant à son évaluation du risque. Ces dernières années, la priorité a été donnée à la vérification des coûts des parties liées.

Une fois la revue des productions d'une année donnée terminée, les experts-comptables indépendants envoient à la présidente et chef de la direction du FCT des rapports individuels de chaque dossier ainsi qu'un rapport d'ensemble qui résume les résultats de la revue, signale les questions qui posent des problèmes et suggère des pistes de solutions. Le rapport le plus récent a été remis le 28 septembre 2005; il se rapporte à la liste des productions de 2001.

Le cabinet d'expertise comptable indépendant engagé par le FCT a pour mission de l'aider à concevoir des critères clairs de sélection des productions devant faire l'objet d'une revue. Ces critères seront influencés par les risques financiers des productions financées par le FCT et mis en lumière par lui-même en consultation avec le cabinet d'expertise comptable indépendant.

Une fois ce processus achevé, les critères de sélection seront revus et approuvés par le Comité des finances. À l'avenir, le rapport d'ensemble du cabinet d'expertise comptable indépendant (y compris les recommandations de changement) lui sera remis pour révision.

L'année dernière, le FCT et Téléfilm se sont appliqués à réviser leurs politiques relativement aux *Exigences de comptabilité et de rapport*. Afin de respecter leurs pratiques et politiques, cette révision s'est accompagnée de longues consultations avec les associations de producteurs. Une version révisée a été communiquée en août 2005 à l'association des producteurs pour commentaires. La nouvelle version s'inspire des politiques de l'ARC dans la mesure où ces principes sont pertinents et applicables. Les associations de producteurs devraient accepter cette version préliminaire sans grandes modifications. Une fois cette étape franchie, les politiques seront affichées sur le site du FCT. De plus, les organisations de producteurs seront averties à l'avance de la publication des politiques révisées et pourront en aviser leurs membres.

Recommandation	Réponse des entités
5.95 L'Agence du revenu du Canada devrait : • établir un profil des risques relatifs à l'administration du programme de crédit d'impôt pour production cinématographique, ajuster sa stratégie de vérification, instaurer des contrôles en conséquence et les mettre par écrit; • mettre en place un système de revue de la qualité des décisions des superviseurs; • établir un mécanisme qui lui permettrait de bénéficier des résultats des analyses de Téléfilm Canada et du Fonds canadien de télévision qui ont permis de repérer des cas de surfacturation. **(5.91-5.94)**	L'ARC est d'accord. Dans le contexte de son cadre d'évaluation du risque et de sa stratégie de vérification, elle a mis en œuvre une politique de gestion du risque pour les programmes fédéraux de crédits d'impôt pour production cinématographique. Cette politique exhaustive comprend des critères d'évaluation du risque, des lignes directrices et des contrôles clés pour le traitement des demandes. Elle a été mise en œuvre à l'échelle nationale en octobre 2005. L'ARC a finalisé et a mis en œuvre l'utilisation d'une « feuille de contrôle pour l'évaluation du risque » comprise dans la politique de gestion du risque de l'ARC pour les programmes fédéraux de crédits d'impôt pour production cinématographique. L'information saisie donnera à l'ARC un mécanisme d'examen de la qualité des décisions prises par les superviseurs. L'Agence déterminera la mesure dans laquelle les données sur la « surfacturation » compilées par Téléfilm et le FCT pourraient lui servir à appliquer le crédit d'impôt pour production cinématographique ou magnétoscopique canadienne. S'il est avantageux de les utiliser, l'ARC créera, de concert avec Téléfilm et le FCT, un mécanisme pour recueillir ces renseignements.
5.99 Le Conseil canadien de la radiodiffusion et des télécommunications devrait informer le Fonds canadien de télévision des sommes que les entreprises de distribution par câble et par satellite auraient dû lui verser durant la dernière année et exiger que le Fonds canadien de télévision lui confirme les sommes qu'il a reçues. **(5.96-5.98)**	Le CRTC est d'accord avec la recommandation et, dans le cadre de la vérification annuelle des montants que les sociétés de distribution doivent verser au Fonds canadien de télévision (FCT), entreprend, à compter de l'année de radiodiffusion 2005, d'informer le FCT des sommes que celui-ci peut s'attendre de recevoir chaque année. Le CRTC fournira ces renseignements en fonction des licences particulières, en tenant pour acquis que le FCT les gardera confidentiels et ne les partagera pas avec d'autres parties. Lorsque le FCT confirmera s'il a bien reçu les sommes en question, le CRTC fera au besoin le suivi auprès des sociétés de distribution qui n'ont pas effectué les contributions requises.

Recommandation	Réponse des entités
5.104 Patrimoine canadien devrait : • en collaboration avec l'Agence du revenu du Canada, mettre en place des mécanismes pour l'échange systématique et soutenu de toute l'information nécessaire pour administrer le programme de crédit d'impôt; • en collaboration avec Téléfilm Canada et le Fonds canadien de télévision, élaborer et adopter pour leur usage respectif, une approche commune, fondée sur une information fiable attestant la citoyenneté canadienne ou le statut de résident permanent pour la certification des fonctions clés de création. **(5.100-5.103)**	Nous sommes d'accord avec cette recommandation. Le Ministère poursuivra les travaux entrepris dans le cadre du mandat du Conseil des systèmes pour améliorer (là où il est possible de le faire) les mécanismes de partage d'information entre le Ministère et les organismes et programmes fédéraux. Le Ministère s'engage notamment à rehausser l'efficacité des relations d'affaires du Bureau de certification des produits audiovisuels canadiens avec l'Agence du revenu du Canada afin d'assurer une interprétation cohérente des politiques du Bureau dans le cadre du Programme de vérification de l'attestation du contenu canadien. Dans sa deuxième réponse au rapport Lincoln, le gouvernement a indiqué son intention de charger le Bureau de certification des produits audiovisuels canadiens de mener à bien tout le travail de certification du contenu canadien au nom des organismes et des programmes fédéraux. Cette mesure permettra la mise en place d'un système unique de validation de la documentation aux fins de la certification du personnel clé de création. Les contraintes juridiques devront être examinées dans la recherche d'une plus grande transparence du système de certification. L'Agence du revenu du Canada et le Bureau de certification des produits audiovisuels canadiens se sont mis d'accord sur un mécanisme d'optimisation du partage des renseignements entre les deux parties. Le Bureau fournira en temps opportun à l'Agence des copies de toutes les lettres de révocation qu'il délivre aux demandeurs.
Mesure et communication des résultats	
5.118 Patrimoine canadien devrait : • préciser les objectifs de ses programmes de soutien aux industries culturelles en fonction des objectifs du Ministère; élaborer une stratégie de mesure du rendement qui préciserait, entre autres, les indicateurs de rendement et les cibles clés que le Ministère a retenus pour contrôler, évaluer et rendre compte de son rendement au Parlement;	L'Architecture d'activités de programme du Ministère, telle qu'elle est décrite dans le Rapport sur les plans et priorités 2005-2006, détermine les résultats stratégiques de Patrimoine canadien et définit les résultats attendus de toutes les activités liées aux programmes, notamment celles liées aux industries culturelles. Le Ministère reconnaît la nécessité de clarifier davantage les énoncés de résultats et les indicateurs de rendement connexes pour son soutien aux industries culturelles et entend le faire au cours de l'exercice financier actuel. Une table ronde de cadres a été mise sur pied au sein du Secteur des affaires culturelles pour définir de façon plus précise les résultats, les indicateurs de rendement et les objectifs des programmes qui soutiennent les industries culturelles.

Recommandation	Réponse des entités
• élaborer les stratégies de collecte de données nécessaires à la mise en œuvre de ces indicateurs de rendement; • faire état, dans son rapport ministériel sur le rendement, des réalisations, des progrès et des résultats obtenus à l'aide des indicateurs de rendement et des cibles préalablement élaborées. **(5.116-5.117)**	En s'inspirant du cadre de mesure du rendement de l'Architecture d'activités de programme, le Ministère élaborera, au cours du présent exercice, une stratégie de mesure du rendement qui spécifiera, entre autres, les indicateurs de rendement, les objectifs et les mécanismes de collecte de données. Cette information améliorera la capacité du Ministère de surveiller et d'évaluer son rendement et de faire rapport sur ses réalisations, ses progrès et ses résultats réels au Parlement dans le rapport ministériel sur le rendement. Au cours des six derniers mois, un travail a été entamé pour élaborer un plan d'acquisition et de développement de données à l'échelle du Ministère avec Statistique Canada dans le domaine des statistiques culturelles. À la demande de Patrimoine canadien, Statistique Canada se penche présentement sur une analyse des écarts entre les données actuellement collectées au nom du Ministère et celles nécessaires dans le cadre de la nouvelle Architecture d'activités de programme. Cela constitue une étape essentielle pour déterminer et mettre en place des indices de rendement appropriés. Un examen ministériel de la recherche sur l'opinion publique de Patrimoine canadien a également été effectué l'an dernier pour mieux cerner la recherche et l'information qui peuvent avoir un lien avec les priorités stratégiques du Ministère. Cette information a également été transmise au BVG. Finalement, un plan de recherche ministériel a été élaboré et approuvé par le comité exécutif et il intègre toutes les activités de recherche stratégique pour tous les secteurs, notamment pour les programmes qui soutiennent les industries culturelles.

Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes — Novembre 2005

Table des matières principale

Questions d'une importance particulière — 2005
Points saillants — Chapitres 1 à 8

Chapitre 1 Gendarmerie royale du Canada — Les services de police à contrat

Chapitre 2 La qualité et la communication des résultats des sondages

Chapitre 3 Agence du revenu du Canada — La vérification des déclarations de revenus des particuliers et des fiducies

Chapitre 4 La gestion des initiatives horizontales

Chapitre 5 Le soutien accordé aux industries culturelles

Chapitre 6 Élections Canada — L'administration du processus électoral fédéral

Chapitre 7 Affaires indiennes et du Nord Canada — Le respect des obligations relatives aux droits fonciers issus de traités

Chapitre 8 Autres observations de vérification

Annexes

2005

Rapport de la

vérificatrice générale du Canada

à la Chambre des communes

NOVEMBRE

Chapitre 6
Élections Canada —
L'administration du processus électoral fédéral

Bureau du vérificateur général du Canada

Le Rapport de novembre 2005 de la vérificatrice générale du Canada comporte des questions d'une importance particulière, les points saillants, huit chapitres ainsi que des annexes. La table des matières principale se trouve à la fin du présent document.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également diffusé sur notre site Web à l'adresse www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au :

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : (613) 952-0213, poste 5000, ou 1 888 761-5953
Télécopieur : (613) 943-5485
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada 2005
N° de catalogue FA1-2005//2-6F
ISBN 0-662-70548-3

Chapitre

6

Élections Canada

L'administration du processus électoral fédéral

Tous les travaux de vérification dont traite le présent chapitre ont été menés conformement aux normes pour les missions de certification établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Même si le Bureau a adopté ces normes comme exigences minimales pour ses vérifications, il s'appuie également sur les normes et pratiques d'autres disciplines.

Table des matières

Points saillants 1

Introduction 3

Mandat, financement et activités 3
Fonctionnement du système électoral 6
Objet de la vérification 7

Observations et recommandations 8

Préparation au déclenchement d'une élection 8

Élections Canada veille à être prêt en permanence à tenir une élection 8
Élections Canada consacre beaucoup de ressources pour tenir à jour l'information nécessaire à la préparation des listes électorales préliminaires 8
Il est possible d'accroître l'efficience des activités de collecte et de gestion de données et d'en réduire les coûts 12

Tenue d'élections équitables et transparentes 14

Élections Canada veille à ce que tous les électeurs admissibles puissent avoir accès au système électoral 14
Élections Canada aide les directeurs du scrutin et leur fournit un soutien considérable 20
Des contrôles sont en place pour surveiller le respect de la *Loi électorale du Canada* 21

Prestation de programmes d'éducation populaire 24

Élections Canada a ciblé des groupes pour accroître le taux de participation aux élections 25

Évaluation et compte rendu du rendement 26

Les principaux éléments d'un bon cadre d'évaluation du rendement sont en place 26
Il faut améliorer l'information communiquée sur l'orientation stratégique à venir 27

Gestion financière et gestion des ressources humaines 29

Les ressources financières sont gérées conformément aux autorisations pertinentes 29
Il faut structurer la planification des ressources humaines 30

Conclusion 32

À propos de la vérification 34

Annexes

A. Autres intervenants clés dans la planification et la tenue d'une élection 36
B. Déroulement du scrutin le jour de l'élection 37
C. Règles électorales spéciales 38
D. Dépouillement des bulletins de vote 39
E. Tableau des recommandations 40

Élections Canada

L'administration du processus électoral fédéral

Points saillants

Objet

En vertu de la *Loi électorale du Canada*, Élections Canada est chargé de tenir les élections fédérales et d'offrir une aide aux électeurs admissibles au moyen de programmes d'information et d'éducation du public. Nous avons examiné ce que fait Élections Canada pour préparer la tenue d'une élection, améliorer le processus électoral, éduquer et informer les électeurs ainsi que gérer ses activités.

Pertinence

Lors d'une élection fédérale, les électeurs choisissent les députés qui représenteront l'ensemble de la population canadienne à la Chambre des communes. Élections Canada contribue au maintien de la démocratie au pays en veillant à ce que tous les électeurs admissibles puissent voter et à ce que l'élection soit équitable et transparente. Ces deux principes guident les activités d'Élections Canada.

Le processus électoral mobilise les citoyens à toutes ses étapes. Les citoyens, le personnel électoral et les partis politiques ont tous un rôle à jouer pour assurer le bon déroulement d'une élection.

Constatations

- Élections Canada planifie, gère et administre bien le processus électoral fédéral tout en respectant les autorisations pertinentes.
- Grâce à une bonne planification et à une mise à jour régulière de la base de données géographiques et de la base de données renfermant les renseignements sur les électeurs, Élections Canada est prêt en permanence à tenir une élection qui pourrait être déclenchée à tout moment. L'organisme veille à ce que les électeurs admissibles puissent voter en les aidant à se faire inscrire sur les listes électorales, en leur communiquant les façons de voter ainsi que les dates et les endroits où le faire, et en offrant à l'électeur plusieurs façons d'exercer son droit de vote. Il fournit également un appui important aux directeurs du scrutin et à leur personnel lors de la tenue d'une élection.
- Élections Canada joue un rôle essentiel en veillant à ce que l'élection soit équitable et transparente. Pour ce faire, l'organisme enregistre les entités politiques et surveille leurs activités financières; soutient et surveille les activités des directeurs du scrutin et du personnel électoral; et veille à l'application de la *Loi électorale du Canada*.

De plus, il offre des programmes d'éducation et d'information populaires pour faire mieux comprendre le processus électoral fédéral et améliorer la participation de certains groupes d'électeurs aux élections. Nous avons constaté qu'Élections Canada travaille de manière efficace avec le Parlement et les autres parties intéressées pour trouver des moyens d'améliorer le processus électoral.

- Même si Élections Canada a mis en place les principaux éléments d'un bon cadre d'évaluation et de compte rendu du rendement, il n'a pas établi de cibles ni d'indicateurs de rendement pour quelques-unes de ses principales activités. Par conséquent, ses rapports au Parlement n'indiquent pas clairement dans quelle mesure ces activités atteignent leurs objectifs.
- Élections Canada a mis en place certains éléments d'un plan de ressources humaines, mais il se sert d'une information fragmentaire. Il lui est donc difficile de prévoir ses besoins à venir en matière de personnel, plus particulièrement de planifier la relève.

Réaction d'Élections Canada. Pour chacune des recommandations formulées dans le présent chapitre, Élections Canada indique les mesures qu'il a prises, qu'il prend ou qu'il entend prendre pour mettre en œuvre la recommandation.

Introduction

Mandat, financement et activités

6.1 Les Canadiennes et les Canadiens exercent leur droit de vote dans le but d'élire les députés qui les représenteront à la Chambre des communes. Tous les citoyens canadiens admissibles ont le droit de vote — un droit garanti par la *Charte canadienne des droits et libertés* de 1982. La *Loi électorale du Canada* fixe à 18 ans l'âge minimum pour voter, définit les conditions permettant aux résidents canadiens qui se trouvent à l'extérieur du Canada de voter, et interdit au directeur général des élections et au sous-directeur général des élections de voter.

6.2 L'*Acte des élections fédérales* de 1920 a établi la base juridique du système électoral et créé le Bureau du directeur général des élections, mieux connu aujourd'hui sous le nom d'Élections Canada. La loi a évolué pour devenir la *Loi électorale du Canada*.

6.3 Élections Canada est un organe indépendant établi par le Parlement pour administrer les élections, les référendums et les autres aspects importants du système électoral canadien conformément à la *Loi électorale du Canada*, à la *Loi référendaire* et à la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales*.

6.4 Nommé sur résolution de la Chambre des communes, le directeur général des élections du Canada dirige Élections Canada. À titre de mandataire qui rend compte directement au Parlement, le directeur général des élections du Canada est indépendant du gouvernement et il exerce sa charge jusqu'à sa retraite à 65 ans, ou jusqu'à sa démission. Il peut être révoqué par le gouverneur général seulement pour motif valable, après une demande conjointe et un vote majoritaire de la Chambre des communes et du Sénat.

6.5 **Mandat.** L'article 16 de la *Loi électorale du Canada* décrit le mandat du directeur général des élections concernant la préparation et la tenue d'une élection. La pièce 6.1 résume l'interprétation que fait celui-ci des responsabilités qu'il doit assumer en vertu de ce mandat. Ces dernières années, Élections Canada a reçu également le mandat de mettre sur pied des programmes d'information et d'éducation populaire, comme le stipule l'article 18 de la *Loi*.

6.6 Le directeur général des élections est chargé de gérer les activités courantes d'Élections Canada. Cet organisme n'assure pas la prestation d'un programme gouvernemental. La tenue d'une élection est une activité civique, et les citoyens participent à toutes ses étapes.

Élections Canada n'est donc pas l'unique responsable du succès d'une élection. Les citoyens, le personnel électoral et les partis politiques jouent un rôle sur lequel Élections Canada n'exerce aucun contrôle.

6.7 Financement. Les activités d'Élections Canada sont financées au moyen d'un crédit parlementaire annuel et d'une autorisation législative. Le crédit parlementaire annuel couvre le salaire des employés permanents et doit être approuvé chaque année par le Parlement dans le cadre du processus budgétaire annuel.

6.8 Toutes les autres dépenses engagées par le directeur général des élections pour s'acquitter de son mandat sont couvertes par l'autorisation législative (voir la pièce 6.2). L'autorisation législative accordée au directeur général des élections est unique. Il s'agit d'une autorisation permanente de tirer des fonds sur le Trésor sans autre forme d'autorisation parlementaire. Cette autorisation est enchâssée dans la *Loi électorale du Canada* depuis la création du Bureau du directeur général des élections. Elle a probablement été instituée par les législateurs dans le but d'assurer la tenue d'élections efficaces, équitables et impartiales qui ne seraient pas influencées par le gouvernement. De plus, Élections Canada ne peut estimer précisément ses budgets de fonctionnement annuels puisque personne ne connaît à l'avance la date du déclenchement d'une élection générale ou partielle.

Pièce 6.1 Responsabilités du directeur général des élections

Le directeur général des élections assume notamment les responsabilités suivantes :

- veiller à ce que tous les électeurs admissibles aient accès au système électoral;
- renseigner les citoyens sur le système électoral;
- tenir le Registre national des électeurs;
- faire appliquer la loi électorale;
- former les fonctionnaires électoraux;
- produire les cartes des circonscriptions;
- enregistrer les partis politiques, les associations de circonscription et les tiers qui font de la publicité électorale;
- administrer les indemnités versées aux partis politiques enregistrés et les remboursements des dépenses d'élection admissibles aux partis politiques enregistrés et aux candidats;
- surveiller les dépenses électorales des candidats, des partis politiques et des tiers;
- publier de l'information financière sur les partis politiques, les associations de circonscription, les candidats, les candidats à l'investiture d'un parti, les candidats à la direction d'un parti et les tiers;
- appuyer le travail des commissions indépendantes qui révisent les limites des circonscriptions fédérales après chaque recensement décennal (aux dix ans);
- rendre compte au Parlement de l'administration des élections et des référendums.

Source : Élections Canada

6.9 L'autorisation législative du directeur général des élections couvre aussi les sommes versées aux partis politiques et aux candidats pour les indemnités et les remboursements de certaines dépenses précisées dans la *Loi électorale du Canada*. Enfin, la *Loi référendaire* et la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales* accordent aussi un pouvoir législatif de dépenser au directeur général des élections.

6.10 Bien qu'il ne soit pas tenu de le faire, le directeur général des élections communique au Parlement, dans le cadre du processus budgétaire annuel (Budget principal des dépenses), le montant qu'Élections Canada prévoit dépenser en vertu de l'autorisation législative.

6.11 **Activités.** En 2004-2005, Élections Canada comptait quelque 270 employés permanents, payés à même le crédit parlementaire annuel, et 117 employés temporaires, payés grâce à l'autorisation législative. À l'approche d'une élection, le total des employés permanents et temporaires peut atteindre plus de 600 personnes à l'administration centrale à Ottawa. Élections Canada embauche quelque 170 000 citoyennes et citoyens pour la tenue de l'élection.

6.12 Les dépenses d'Élections Canada varient énormément d'une année à l'autre et dépendent du moment choisi pour la tenue d'une élection générale ou d'élections partielles (voir la pièce 6.3). Depuis la création d'un registre permanent des électeurs en 1997, qui a remplacé le recensement porte-à-porte pour une élection, des changements et

Pièce 6.2 Dépenses couvertes par l'autorisation législative, non par le crédit parlementaire annuel

L'article 553 de la *Loi électorale du Canada* autorise les dépenses suivantes :

- le salaire du directeur général des élections;
- les dépenses engagées par le directeur général des élections dans l'exercice de ses pouvoirs et de ses fonctions pour :
  - la rémunération de tout employé occupant un poste temporaire,
  - la rémunération additionnelle payée au personnel permanent pour les heures supplémentaires,
  - les frais d'administration;
- les dépenses engagées pour obtenir des renseignements destinés à mettre à jour le registre permanent des électeurs;
- les honoraires, les frais, les indemnités ou les dépenses des fonctionnaires électoraux selon les taux établis par règlement;
- les dépenses engagées pour préparer et imprimer le matériel électoral et acheter les fournitures nécessaires;
- les dépenses engagées par le commissaire aux élections fédérales dans l'exercice de ses fonctions.

Source : *Loi électorale du Canada*

des initiatives d'importance visant à améliorer le processus électoral ont entraîné une augmentation des dépenses. Ces initiatives ont notamment permis d'améliorer la qualité de l'information du Registre national des électeurs, l'exactitude de la carte d'information de l'électeur, les communications avec les électeurs et le système d'information du public. En outre, la *Loi électorale du Canada* a été modifiée en ce qui concerne le financement politique.

6.13 Selon les estimations, l'élection générale de 2004 a coûté 212,4 millions de dollars en frais directs, contre 150,1 millions de dollars pour l'élection générale de 2000. Le coût par électeur admissible est passé de 7,07 $ en 2000 à 9,45 $ en 2004. L'augmentation générale des coûts s'explique par une hausse des remboursements aux partis politiques et aux candidats, l'inflation, la croissance démographique, une hausse des droits fixés par règlement et le nombre accru de circonscriptions électorales.

6.14 D'autres intervenants clés participent à la planification et à la tenue d'une élection. Il s'agit des directeurs du scrutin, des scrutateurs, des greffiers du scrutin, du commissaire aux élections fédérales, des commissions de délimitation des circonscriptions fédérales et de l'arbitre en matière de radiodiffusion (voir l'annexe A).

Fonctionnement du système électoral

6.15 En vertu de la Constitution, une élection générale doit avoir lieu au moins tous les cinq ans. Habituellement à la demande du premier ministre, le gouverneur général dissout le Parlement, et le gouverneur en conseil déclenche officiellement l'élection, en fixe la date et ordonne au directeur général des élections de délivrer le bref, c'est-à-dire le document donnant instruction à chacun des directeurs

Pièce 6.3 Historique des dépenses (en milliers de dollars)

Exercice	1997-1998*	1998-1999	1999-2000	2000-2001*	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005*
Crédits	2 489	2 589	2 832	4 750	11 675	12 528	13 401	17 795
Autorisation législative	196 583	29 397	34 200	198 101	37 881	61 058	96 350	255 845
Dépenses totales	**199 072**	**31 986**	**37 032**	**202 851**	**49 556**	**73 586**	**109 751**	**273 640**
Nombre d'élections partielles	1	1	5	3	0	9	3	0

* Année d'élection générale

Source : Rapports sur le rendement d'Élections Canada

du scrutin des circonscriptions de tenir une élection à une date donnée. La loi stipule que l'élection ne peut se tenir moins de 36 jours après la délivrance du bref.

6.16 La majorité des électeurs admissibles votent le jour de l'élection, mais certains peuvent choisir de voter par anticipation, une semaine avant. Les électeurs qui s'inscrivent à l'avance en vertu des Règles électorales spéciales peuvent poster leur bulletin de vote directement à Élections Canada ou voter dans le bureau de scrutin de leur circonscription. À l'exception de certains votes effectués en vertu des Règles électorales spéciales, les bulletins de vote sont dépouillés le jour de l'élection, peu importe le moment du vote.

6.17 De plus amples renseignements sur le processus de vote le jour de l'élection, les Règles électorales spéciales et le dépouillement des votes se trouvent aux annexes B, C et D ainsi que sur le site Web d'Élections Canada, à l'adresse www.elections.ca.

Objet de la vérification

6.18 Notre vérification a porté essentiellement sur ce que fait Élections Canada pour être toujours prêt à tenir une élection et à la mener à bien, pour améliorer le processus électoral, pour éduquer et informer les électeurs et pour gérer ses activités.

6.19 Notre vérification visait à déterminer si Élections Canada :

- planifie, gère et administre correctement le processus électoral fédéral;
- gère ses activités et ses ressources conformément aux autorisations pertinentes, soit la *Loi électorale du Canada*, la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales*, la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, la *Loi sur la gestion des finances publiques* ainsi que les politiques et les directives du Conseil du Trésor;
- cherche des moyens d'améliorer le processus électoral fédéral et la *Loi électorale du Canada* et prend les mesures qui s'imposent;
- évalue correctement son rendement et rend compte des résultats obtenus.

6.20 Nous avons examiné uniquement les activités d'Élections Canada relatives aux élections générales, non celles relatives aux élections partielles ou aux référendums. Nous n'avons pas examiné les activités des directeurs du scrutin et de leurs employés en période d'élection ou le jour même de l'élection. Par conséquent, nous ne pouvons émettre de commentaires sur la tenue d'une élection. Enfin,

nous n'avons pas examiné les activités de l'arbitre en matière de radiodiffusion.

6.21 Pour de plus amples renseignements sur les objectifs, l'étendue, la méthode et les critères de la vérification, veuillez consulter la section intitulée **À propos de la vérification**, à la fin du chapitre.

Observations et recommandations

Préparation au déclenchement d'une élection

Élections Canada veille à être prêt en permanence à tenir une élection

6.22 Dans le système parlementaire canadien, la période de temps entre des élections fédérales n'est pas fixe. Cependant, la Chambre des communes ne peut normalement pas siéger plus de cinq ans. Élections Canada doit se tenir prêt en permanence à tenir une élection. Le fait de ne jamais savoir à l'avance la date du déclenchement d'une élection rend la planification difficile. Nous avons constaté que les systèmes et les pratiques de planification de l'organisme lui permettent d'être toujours bien préparé à la tenue d'une élection.

6.23 Élections Canada surveille constamment les activités parlementaires et politiques et leurs tendances pour cerner les facteurs susceptibles d'influer sur la date de la prochaine élection. Le directeur général des élections choisit, parmi les dates où pourrait se tenir une élection, celle où Élections Canada doit être prêt. La date choisie constitue l'échéance où toutes les activités de préparation doivent être terminées. Élections Canada prépare un plan détaillé de plus de 800 activités de haute importance à exécuter avant la date de préparation. Chaque activité figure sur un calendrier qui montre la date du début et celle de la fin de l'activité et sa relation avec les autres activités. Si l'échéance passe sans qu'une élection ait été déclenchée, Élections Canada établit un nouveau plan de préparation en fonction de la date suivante choisie par le directeur général des élections.

Élections Canada consacre beaucoup de ressources pour tenir à jour l'information nécessaire à la préparation des listes électorales préliminaires

6.24 En vertu de la *Loi électorale du Canada*, tous les électeurs admissibles ont le droit d'être inscrits sur la liste électorale de la section de vote où ils résident. Il existe environ 58 000 sections de vote dans 308 circonscriptions électorales. L'inscription sur la liste confirme le droit de vote de l'électeur; son affectation à une circonscription électorale et à une section de vote détermine l'endroit où il ira voter et la liste des candidats parmi lesquels il choisira son député. Pour

attribuer aux électeurs la bonne section de vote, Élections Canada doit connaître leur adresse de résidence actuelle, et les fonctionnaires doivent pouvoir la trouver sur des cartes indiquant les sections de vote.

6.25 Tenue du Registre national des électeurs. En 1997, après une modification de la *Loi électorale du Canada*, Élections Canada a changé son mode d'inscription des électeurs. Il est passé du recensement à un registre permanent, le Registre national des électeurs. Le Registre a été utilisé la première fois à l'élection générale de 2000 et, depuis sa création, Élections Canada consacre beaucoup de ressources pour tenir et mettre régulièrement à jour les données du Registre (nom, adresses résidentielle et postale, date de naissance et sexe des électeurs admissibles). Depuis l'élection de 2000, la mise à jour du registre a coûté 19,4 millions de dollars. Actuellement, 40 employés travaillent à temps plein à la tenue du Registre. C'est à partir de cette information qu'Élections Canada crée les listes électorales préliminaires (voir le paragraphe 6.43).

6.26 Grâce à 36 ententes d'échange de données, Élections Canada reçoit régulièrement des renseignements à jour concernant l'identification des électeurs, et ce, de la part de l'Agence du revenu du Canada, de Citoyenneté et Immigration Canada, de la Société canadienne des postes, des commissions électorales provinciales et territoriales, des registraires provinciaux et territoriaux des véhicules automobiles et des données de l'état civil et de la Société d'évaluation foncière des municipalités de l'Ontario. L'organisme se sert de ces renseignements pour tenir à jour le Registre national des électeurs.

6.27 Élections Canada fait face à d'importantes difficultés pour assurer la qualité des renseignements consignés dans le registre. Premièrement, l'électeur doit consentir à être inscrit au registre. Deuxièmement, environ 17 p. 100 des données sur les électeurs changent chaque année, qu'il s'agisse d'un changement d'adresse, de l'inscription d'un nouvel électeur admissible ou de la radiation d'un électeur décédé. Troisièmement, à cause de l'utilisation de nombreuses sources d'information de l'extérieur, Élections Canada court le risque de recevoir des renseignements contradictoires sur une même personne ou de recevoir des renseignements incomplets ou incorrects. Ce problème peut être causé par un délai entre la date où un changement est apporté à la donnée de base et la date où Élections Canada reçoit la nouvelle donnée. Des renseignements différents peuvent aussi être attribuables au fait que l'organisme qui transmet l'information ne recueille pas tous les renseignements dont Élections Canada a besoin. Par exemple, le dossier d'un détenteur de permis de conduire constitue une bonne source de renseignements sur un

électeur qui vient d'avoir 18 ans, mais il ne permet pas de savoir si cette personne consent à ce que son nom soit ajouté au registre ni si elle détient la citoyenneté requise.

6.28 Pour gérer ces risques et prévenir les erreurs, Élections Canada prend des mesures de prévention et effectue des recherches manuellement. Il a mis en place des contrôles pour empêcher que des électeurs soient inscrits à partir d'une information qui n'est plus valable ou que leur nom soit supprimé par erreur, ou encore que des électeurs soient inscrits sans être admissibles. Par exemple, il a élaboré des techniques de rapprochement pour identifier les entrées en double et il envoie par la poste des formulaires demandant à l'électeur de confirmer sa citoyenneté ou de consentir à ce que son nom soit ajouté au Registre.

6.29 Comme l'information qui se trouve dans le Registre national des électeurs est très importante, Élections Canada s'est fixé des objectifs pour la qualité de celle-ci : 92 p. 100 pour la couverture (la proportion du nombre approximatif d'électeurs admissibles qui sont inscrits au registre) et 77 p. 100 pour l'exactitude (pourcentage de tous les électeurs admissibles dont l'adresse est exacte). En mai 2004, les estimations rendues publiques par Élections Canada sur les listes électorales préliminaires indiquaient un taux de couverture de plus de 95 p. 100 et un taux d'exactitude de plus de 81 p. 100.

6.30 La proportion d'information sur les électeurs admissibles qui change chaque année et le délai entre la date du changement et la date à laquelle Élections Canada en est informé font que les renseignements consignés dans le Registre national des électeurs à un moment donné ne peuvent jamais être complets et exacts. Comme nous l'expliquons plus loin, Élections Canada apporte d'autres révisions au cours de la période d'élection pour que les listes électorales préliminaires soient les plus complètes et exactes possible le jour de l'élection. Par conséquent, pour que les activités de collecte et de gestion des données soient efficientes et que les listes électorales soient aussi complètes et exactes que possible le jour de l'élection, Élections Canada doit bien doser ses activités entre les élections et au cours de la période d'élection.

6.31 Tenue des bases de données géographiques. Élections Canada tient et met à jour régulièrement des bases de données géographiques complètes et des cartes numériques qu'il peut relier automatiquement aux renseignements sur le lieu de résidence des électeurs. Les données géographiques se trouvent dans la Base nationale de données géographiques et la Base de données de la géographie électorale. Depuis l'élection générale de 2000, 34 employés à temps plein

travaillent à la tenue de ces données, ce qui a coûté 16,6 millions de dollars.

6.32 La Base nationale de données géographiques contient les rues, les odonymes et les plages d'adresses ainsi que d'autres caractéristiques géographiques comme les rivières et les lacs. En collaboration avec Statistique Canada, Élections Canada a créé cette base de données en 1997, laquelle est gérée conjointement par les deux organisations afin de soutenir leurs propres programmes. Élections Canada admet que la tenue d'un réseau routier numérique ne fait pas partie de ses principales responsabilités. Cependant, quand il a créé cette base de données, aucune autre organisation ne possédait tous les renseignements requis pour créer les bases de données géographiques nécessaires à la production des cartes électorales et à la répartition des électeurs entre les sections de vote. Élections Canada se sert aussi de cette information pour faciliter le travail des commissions de délimitation des circonscriptions électorales. La Base de données de la géographie électorale précise les limites des 308 circonscriptions électorales et d'environ 58 000 sections de vote. Les renseignements consignés dans la Base nationale de données géographiques et la Base de données de la géographie électorale servent ensemble à produire les diverses cartes et les autres produits géographiques nécessaires à la tenue des scrutins.

6.33 Établissement des limites des circonscriptions. Indépendantes d'Élections Canada, les commissions de délimitation des circonscriptions électorales sont chargées d'établir les limites des circonscriptions. Ces limites servent à répartir équitablement la population entre les circonscriptions. Le dernier redécoupage a eu lieu en 2003, à partir des données du recensement de 2001.

6.34 En vertu de la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales*, Élections Canada appuie les commissions de délimitation et assume leurs frais de fonctionnement. Le dernier redécoupage a coûté 10,1 millions de dollars, Élections Canada ayant engagé à l'interne 4,1 millions de cette somme pour aider les commissions. Élections Canada les a notamment aidées ainsi : calculer le nombre de circonscriptions électorales, selon les données du recensement de Statistique Canada; donner des séances d'orientation à l'intention des commissaires; offrir un soutien administratif et technique; et assurer une communication avec le gouvernement et la population. Nous avons constaté que l'aide fournie par Élections Canada satisfait aux exigences de la *Loi*.

6.35 Répartition des électeurs entre les sections de vote. Élections Canada répartit les électeurs entre les sections de vote en se servant de son système de géocodification qui est relié à la Base de données de la géographie électorale. Ce système fait le lien entre les adresses résidentielles du Registre national des électeurs et les adresses cartographiées de la Base nationale de données géographiques. Élections Canada se sert également de moyens manuels pour coder géographiquement les électeurs qui ne peuvent l'être automatiquement. À cette fin, Élections Canada écrit aux électeurs pour leur demander de confirmer leur adresse résidentielle, puis embauche des directeurs du scrutin pour vérifier les adresses. Élections Canada estime avoir effectué, grâce aux procédés automatisés et manuels, la géocodification de plus de 99 p. 100 des électeurs des listes électorales lors de l'élection générale de 2004.

Il est possible d'accroître l'efficience des activités de collecte et de gestion de données et d'en réduire les coûts

6.36 Pour s'acquitter de son mandat, Élections Canada a besoin de renseignements sur les électeurs admissibles et de données géographiques, comme un réseau routier numérique national. De nombreuses autres organisations du secteur public, tant fédéral que provincial ou territorial, ont besoin des mêmes types de renseignements pour exécuter leurs programmes. Chacune consacre des ressources pour mettre au point et faire fonctionner des systèmes de collecte, de gestion et de partage de renseignements ainsi que pour mener des activités connexes.

6.37 Élections Canada admet qu'il est possible d'accroître l'efficience des activités de collecte et de gestion de ce type de renseignements et d'en réduire les coûts à l'échelle gouvernementale et au sein de plusieurs administrations. L'organisme a donc pris un certain nombre de mesures à cette fin. L'évolution rapide de la technologie rendrait aussi possible un accroissement de la rentabilité de la collecte et de la gestion des données. Cependant, il faut tenir compte des diverses exigences législatives lorsqu'on étudie les différentes possibilités.

6.38 En 2003, Élections Canada et Elections British Columbia ont fusionné leurs listes électorales respectives. Elections British Columbia a été le premier organisme électoral au Canada à établir une liste électorale permanente. Réalisée à la suite d'une vérification conjointe de la qualité qui en a montré les avantages, tant pour Élections Canada que pour Election British Columbia, la fusion des deux listes électorales a pu se faire lorsque les lois ont été modifiées en conséquence. Élections Canada participe également à un projet avec

Élections Ontario et la Société d'évaluation foncière des municipalités de l'Ontario en vue d'établir une liste électorale unique dans cette province.

6.39 Élections Canada collabore avec d'autres organisations fédérales pour établir un réseau routier numérique commun à l'échelle nationale. Composé des ministères fédéraux possédant une bonne infrastructure en géomatique (l'informatique appliquée à la géographie), le Comité mixte des organismes intéressés à la géomatique est responsable de ce projet. Un sous-comité étudie la possibilité de créer un réseau que tous les ministères et organismes fédéraux pourraient utiliser un jour. Enfin, Élections Canada et la Société canadienne des postes discutent de moyens de collaborer au maintien d'un réseau routier numérique et d'un répertoire d'adresses.

6.40 En 2002, Élections Canada a entrepris une étude de faisabilité sur la conception et la mise en place d'un système d'inscription en ligne des électeurs. Les résultats de l'étude indiquent qu'une telle initiative serait très avantageuse. Cependant, Élections Canada a déterminé qu'il faudrait commencer par régler les problèmes de sécurité et de protection des renseignements personnels, modifier la loi et moderniser les systèmes existants, ce qui exigerait beaucoup de ressources humaines et financières. Néanmoins, Élections Canada a indiqué que l'inscription des électeurs en ligne demeurait une priorité.

6.41 Recommandation. En collaboration avec d'autres organisations du secteur public, Élections Canada devrait continuer d'étudier d'autres moyens de rationaliser la gestion et la collecte des données sur la population et la géographie du Canada et d'en accroître l'efficience.

Réponse d'Élections Canada. Conformément à cette recommandation, Élections Canada continuera d'innover et d'exercer un leadership afin de rationaliser et d'accroître l'efficience tout en offrant le meilleur service possible aux électeurs canadiens.

Élections Canada tirera parti des 36 ententes conclues avec divers organismes fédéraux, provinciaux, territoriaux et municipaux pour soutenir l'inscription électorale. Jusqu'à maintenant, les partenariats de mise en commun des données conclus avec des organismes électoraux ont permis aux différents partenaires de réaliser des économies importantes.

L'Accord sur la technologie électorale, signé par tous les directeurs généraux des élections provinciaux et territoriaux, s'appuie sur des partenariats d'échange de données et constitue la preuve que les organismes électoraux cherchent à collaborer davantage en vue de

réaliser des économies et d'accroître l'efficience grâce à la mise en commun de processus et de services ainsi qu'au partage de données et à des compétences.

Élections Canada continuera de maintenir la Base nationale de données géographiques, de concert avec Statistique Canada, et de travailler en partenariat avec ce ministère et d'autres organisations fédérales au développement d'un réseau routier commun à l'échelle nationale par l'entremise du Comité mixte des organismes intéressés à la géomatique, présidé par Ressources naturelles Canada et le ministère de la Défense nationale. Enfin, Élections Canada tentera d'établir d'autres partenariats en ce sens avec la Société canadienne des postes.

En collaboration avec toutes les parties prenantes, Élections Canada a entrepris en juin dernier un examen stratégique du processus d'inscription électorale qui vise à améliorer la qualité de la liste et les services d'inscription électorale. De nouvelles possibilités de partenariat devraient découler de ce projet.

Dans son dernier rapport présenté au Parlement, le directeur général des élections propose d'apporter certains changements à la *Loi électorale du Canada*. Il recommande plus particulièrement de faciliter l'inscription et les partenariats en matière de géographie, comme l'indiquent la recommandation 2.20 « Communication de données électorales aux autorités électorales provinciales pour la mise à jour des listes » et la recommandation 2.21 « Communication des adresses et renseignements géographiques neutres ».

Tenue d'élections équitables et transparentes

Élections Canada veille à ce que tous les électeurs admissibles puissent avoir acces au système électoral

6.42 L'une des priorités du directeur général des élections est de veiller à ce que tous les électeurs admissibles puissent avoir accès au système électoral. Élections Canada a la responsabilité d'inscrire les nouveaux électeurs dans le Registre national des électeurs et de réviser les renseignements sur le lieu de résidence de ceux déjà inscrits. Il est aussi chargé de communiquer aux électeurs les façons de voter ainsi que les dates et les endroits où le faire, en particulier aux électeurs qui pourraient avoir de la difficulté à voter. Enfin, Élections Canada doit offrir aux électeurs diverses façons de voter. Ces moyens doivent être adaptés à la situation personnelle des électeurs qui ne peuvent se rendre à un bureau de vote, comme les personnes hospitalisées à long terme, le personnel des Forces armées ou les personnes en détention.

Nous avons constaté qu'Élections Canada appuyait grandement les électeurs afin que tous aient accès au système électoral.

6.43 Préparation et mise à jour des listes électorales préliminaires. Quand le directeur général des élections délivre le bref d'élection, Élections Canada se sert du Registre national des électeurs en vue de créer une liste électorale préliminaire pour chaque circonscription. Les directeurs du scrutin se servent de ces listes en période d'élection pour passer en revue les renseignements sur les électeurs admissibles (mises à jour, corrections, ajouts et suppressions). Les candidats s'en servent quant à eux pour mener leur campagne. Enfin, Élections Canada se sert de ces listes pour calculer les plafonds des dépenses d'élection des partis politiques et des candidats.

6.44 Pour l'élection générale de 2004, Élections Canada a dépensé 50 millions de dollars pour des activité de révision des listes électorales préliminaires. De ce montant, 14,9 millions de dollars ont été consacrés aux cartes d'information de l'électeur, lesquelles servent à la révision et à la communication de l'information (voir le paragraphe 6.51), et 10 millions de dollars au matériel informatique, notamment les serveurs dans les bureaux des directeurs du scrutin. Élections Canada a modifié environ 3,3 millions de données sur les listes.

6.45 Selon la *Loi électorale du Canada*, une carte d'information de l'électeur doit être envoyée par la poste à tous les électeurs dans les 24 jours précédant l'élection. Cette carte confirme aux électeurs qu'ils sont inscrits sur les listes électorales préliminaires et leur donne de l'information sur les façons de voter ainsi que sur les dates et les endroits où le faire. Une semaine plus tard, une carte de rappel est envoyée à tous les ménages pour indiquer aux électeurs la marche à suivre s'ils n'ont pas reçu la première carte. Élections Canada mène également des activités de révision ciblée (inscription porte-à-porte). En dernier recours, la *Loi électorale du Canada* permet de s'inscrire aux bureaux de scrutin par anticipation et le jour de l'élection.

6.46 Dans l'ensemble, nous avons constaté qu'Élections Canada aidait bien les électeurs en leur communiquant de l'information sur l'inscription et sur la façon de réviser leurs renseignements personnels sur les listes électorales préliminaires. Nous sommes d'avis que les mesures en place ont facilité l'accès au processus électoral.

6.47 En 2004, Élections Canada a consacré près de 5 millions de dollars à l'inscription porte-à-porte, laquelle vise surtout à joindre les électeurs qui ne sont pas inscrits à leur adresse actuelle. Par

conséquent, Élections Canada concentre ses activités dans des quartiers où il est fort probable que les électeurs ne sont pas inscrits à leur adresse actuelle, soit les nouveaux quartiers, les résidences d'étudiants ou les secteurs peuplés de personnes qui déménagent fréquemment. Par rapport à 2000, les représentants d'Élections Canada ont, en 2004, visité 780 000 adresses de plus, rempli 74 000 formulaires de révision de plus et laissé 140 000 formulaires de plus aux résidents qui n'étaient pas à la maison (voir la pièce 6.4). Cependant, Élections Canada ne sait pas combien d'électeurs ont finalement rempli et retourné le formulaire laissé en leur absence. Ces résultats indiquent néanmoins une nette amélioration de l'intégralité et de l'exactitude du Registre national des électeurs. Étant donné le coût de la révision ciblée, il serait important qu'Élections Canada, au moment de déterminer dans quelle mesure il utilisera cette méthode à l'avenir, en évalue le rapport coût-efficacité comparativement à d'autres types d'activités de révision.

6.48 Une fois que les listes électorales préliminaires sont prêtes, les directeurs du scrutin sont chargés de les réviser en période électorale. Une application informatique appelée RÉVISE permet de répertorier les modifications à apporter aux listes électorales en période électorale. Cette application a été élaborée avant l'élection générale de 2000, au coût de 4,6 millions de dollars. Elle a par la suite été améliorée en 2001 et en 2003, au coût de 6,5 millions de dollars. RÉVISE n'est pas reliée au Registre national des électeurs. Après l'élection, le personnel d'Élections Canada intègre les modifications au registre.

6.49 Nous avons remarqué que l'utilisation de deux systèmes distincts a posé un certain nombre de problèmes. En raison d'une certaine incompatibilité des deux systèmes, le personnel n'a pu intégrer près de 250 000 dossiers. La plupart de ces dossiers ont dû être révisés avant

Pièce 6.4 Données sur la révision ciblée

Révision ciblée	2004	2004 (pourcentage)	2000	2000 (pourcentage)	Écart
Adresses où des révisions étaient nécessaires — formulaires remplis	266 000	21 %	192 000	37 %	74 000
Adresses où il n'y a pas eu de réponse — formulaires laissés	289 000	22 %	149 000	29 %	140 000
Adresses confirmées	740 000	57 %	174 000	34 %	566 000
Total d'adresses visitées	**1 295 000**	**100 %**	**515 000**	**100 %**	**780 000**

Source : Élections Canada — Rapports préparés par les directeurs du scrutin (non vérifiés)

d'être intégrés au registre. Élections Canada nous a informés que son personnel avait terminé la révision à la fin d'avril 2005, soit dix mois après l'élection.

6.50 À notre avis, il serait avantageux pour Élections Canada d'évaluer des solutions de rechange à l'utilisation de l'application informatique RÉVISE.

6.51 Communication avec les électeurs. Élections Canada déploie beaucoup d'efforts pour communiquer avec les électeurs. Il a établi une stratégie de communication et utilise divers moyens de communication à différentes fins. Pour l'élection générale de 2004, l'organisme a consacré 24,5 millions de dollars à la communication, sans compter le coût des cartes d'information de l'électeur (14,9 millions de dollars), qu'il inscrit dans les coûts de révision des listes électorales préliminaires.

6.52 Les cartes d'information de l'électeur indiquent les façons de voter ainsi que les dates et les endroits où le faire. Des campagnes publicitaires en plusieurs langues dans la presse et les médias représentent environ la moitié des dépenses de communication. Ces campagnes fournissent de l'information utile aux électeurs, comme les dates du vote par anticipation, et les encouragent à exercer leur droit de vote. Élections Canada communique aussi avec les électeurs au moyen de son site Web, d'un service d'information pour l'électeur (un système vocal de réponse sans frais combiné à un service Web) accessible en tout temps en période électorale, d'agents de relations communautaires qui ont pour mission de transmettre de l'information aux électeurs dans leur collectivité ainsi que de guides d'information sur les élections rédigés en plusieurs langues.

6.53 Élections Canada a établi un plan distinct pour chaque type de communication, en se fondant sur son expérience et ses recherches sur le comportement des électeurs et les moyens de communication. Un comité directeur coordonne et recommande toutes les activités de communication pour qu'elles soient approuvées. Élections Canada a également préparé un cadre qu'il propose d'adopter pour son plan de communication stratégique. Cependant, ce document doit être mis à jour et parachevé avant qu'il puisse devenir un cadre global destiné à orienter les diverses activités de communication. Élections Canada a par ailleurs établi un certain nombre d'indicateurs de rendement et recueille de l'information par divers moyens, comme des sondages postélectoraux et des analyses de données statistiques, pour évaluer l'efficacité de ses activités de communication. Cependant, il n'a établi qu'un très petit nombre de cibles qui pourraient servir à mesurer la réussite de ces activités.

6.54 Nous avons observé un certain chevauchement entre les divers moyens de communication utilisés en période d'élection. Ce chevauchement fait souvent partie des stratégies de communication prévues. Cependant, étant donné la portée et le coût des activités de communication, Élections Canada pourrait tirer profit d'une évaluation complète et intégrée du rapport coût-efficacité de ces activités. L'organisme pourrait ainsi déterminer l'effet relatif des divers moyens de communication et décider s'il convient d'essayer une nouvelle stratégie. Une telle évaluation pourrait également fournir de l'information utile pour planifier la prochaine élection générale.

6.55 Diverses façons de voter offertes aux électeurs. Élections Canada offre aux électeurs diverses possibilités de voter et a intégré des mesures de protection au processus de vote. Les électeurs peuvent voter le jour de l'élection à un bureau de vote régulier ou itinérant, mais ils peuvent aussi le faire au cours des trois jours de vote par anticipation, ou encore par la poste à l'aide d'un bulletin spécial. La pièce 6.5 présente des données statistiques sur les façons utilisées pour voter lors de l'élection générale de 2004.

6.56 Élections Canada a mis en place des contrôles pour offrir divers moyens de vote et permettre aux électeurs de s'inscrire le jour de l'élection, sans toutefois compromettre l'intégrité du processus électoral. Les contrôles font en sorte que le nom des électeurs qui votent sur un bulletin spécial ou par anticipation sont rayés sur les listes électorales le jour de l'élection. De plus, après l'élection, Élections Canada effectue des analyses pour s'assurer que des électeurs n'ont pas voté plus d'une fois.

Pièce 6.5 Statistiques sur les façons utilisées pour voter — élection générale de 2004

Façon de voter	Nombre de bulletins de vote valides	Pourcentage du total de bulletins de vote valides
Jour de l'élection	12 070 222	89 %
Vote par anticipation	1 248 469	9 %
Bulletin spécial	246 011	2 %
Total	**13 564 702**	**100 %**

Source : Élections Canada

6.57 **Recommandation**. Élections Canada devrait évaluer :

- le rapport coût-efficacité de ses activités de révision ciblée;
- des solutions de rechange à l'utilisation de l'application informatique RÉVISE;
- l'efficacité de sa stratégie de communication.

Réponse d'Élections Canada. Dans son dernier rapport présenté au Parlement, le directeur général des élections recommande que les agents réviseurs ne travaillent plus deux par deux lorsqu'ils font la révision ciblée. Cette mesure réduirait de moitié les coûts associés aux honoraires des agents réviseurs, à la formation connexe et aux allocations de déplacement. Compte tenu des données de l'élection générale de 2004, les économies réalisées à cet égard devraient totaliser environ 2,4 millions de dollars. Le directeur général des élections recommande aussi que l'on fasse preuve d'une plus grande souplesse en ce qui a trait à l'inscription des électeurs qui sont absents lorsque les agents réviseurs se présentent à leur domicile, c'est-à-dire de permettre à l'électeur qui répond à la porte d'inscrire les autres électeurs admissibles qui vivent sous le même toit, et ce, sans avoir à présenter une preuve d'identité pour ces personnes. Cette mesure vise à augmenter le taux d'inscription sans entraîner de coûts supplémentaires.

Élections Canada a déjà entrepris un projet d'examen global de ses processus d'inscription électorale. La gestion des données des listes électorales et les systèmes connexes feront l'objet d'un examen en fonction des récentes percées technologiques.

La campagne publicitaire entourant l'élection générale de 2004 a été conçue à partir de l'évaluation de la campagne mise de l'avant pour l'élection générale de 2000, et des commentaires qu'ont formulés les parlementaires et d'autres intervenants à cet égard, ainsi que des stratégies de rayonnement mises au point pour joindre les groupes cibles. Puisque l'organisme n'a reçu aucun commentaire négatif concernant la campagne de 2004, le directeur général des élections a décidé qu'Élections Canada utiliserait le même programme de communication à la prochaine élection générale. Cette décision permettait à l'organisme de disposer d'un programme qui a fait ses preuves et qui suscite des économies considérables. Conformément à la présente recommandation, Élections Canada examinera sa campagne publicitaire après la tenue de la prochaine élection générale.

Élections Canada aide les directeurs du scrutin et leur fournit un soutien considérable

6.58 Aide fournie aux directeurs du scrutin pour qu'ils soient toujours prêts en cas de déclenchement d'une élection. Les directeurs du scrutin préparent et dirigent les élections dans leur circonscription électorale et doivent être prêts à assumer leurs responsabilités en tout temps. Quand un poste de directeur du scrutin se libère, le gouverneur en conseil nomme un remplaçant.

6.59 Élections Canada aide de manière adéquate les directeurs du scrutin à être prêts à tenir une élection. Dès qu'Élections Canada est informé que le gouverneur en conseil a nommé un directeur du scrutin, l'organisme communique avec lui et lui fait parvenir du matériel d'information. Il met aussi à sa disposition un programme de formation complet, un grand nombre de manuels expliquant la marche à suivre et des outils de planification utiles à la préparation d'une élection.

6.60 La *Loi électorale du Canada* fixe à 60 jours le délai maximum pour pourvoir les postes vacants par nomination. Nous avons constaté que les nominations n'étaient pas toujours faites dans les délais prévus.

6.61 Élections Canada a exprimé des préoccupations au sujet des compétences de certains directeurs du scrutin. Selon des tests de compétences menés à partir de 2002 et de 2003 ainsi que des évaluations de rendement préparées après l'élection générale de 2000, Élections Canada a jugé que certains directeurs du scrutin n'étaient pas pleinement qualifiés. Lors d'entrevues, un certain nombre de parties prenantes ont aussi soulevé ce point.

6.62 Soutien fourni aux directeurs du scrutin pour la tenue des élections. Élections Canada fournit un soutien considérable aux directeurs du scrutin et à leur personnel. L'organisme est constamment en communication avec les directeurs du scrutin et met à leur disposition, et à celle de leur personnel, une ligne d'assistance à laquelle travaillent 120 conseillers qui ont pour mission d'aider à résoudre les problèmes. Pour l'élection générale de 2004, Élections Canada a embauché 24 agents de liaison en région, qui étaient chargés de travailler directement avec les directeurs du scrutin.

6.63 L'équipe de gestion d'Élections Canada surveille jour après jour l'état de préparation de chaque circonscription électorale. Le Cadre de gestion du scrutin prévoit que le Comité exécutif se réunit tous les jours. Un système informatisé de gestion des scrutins produit des rapports quotidiens des anomalies permettant d'identifier les directeurs du scrutin qui n'ont pas respecté des échéances, des cibles ou des

obligations prévues par la loi destinées à faire en sorte que tout soit prêt au moment du déclenchement d'une élection. Élections Canada utilise cette information pour aider les directeurs du scrutin visés.

6.64 Après une élection, Élections Canada prépare des évaluations de rendement pour aider les directeurs du scrutin à mieux faire leur travail. L'organisme demande par ailleurs aux directeurs du scrutin de formuler des commentaires.

6.65 Pour obtenir l'assurance que les directeurs du scrutin et le personnel électoral agissent de manière équitable et impartiale, Élections Canada effectue un suivi des préoccupations soulevées grâce aux activités de surveillance qu'il mène jour après jour. De plus, le personnel fait enquête sur toutes les plaintes formulées par des électeurs, des candidats ou d'autres parties prenantes relativement au comportement des fonctionnaires électoraux.

Des contrôles sont en place pour surveiller le respect de la *Loi électorale du Canada*

6.66 La *Loi électorale du Canada* exige que les entités politiques s'enregistrent auprès d'Élections Canada pour avoir accès aux avantages prévus par la *Loi*. Depuis l'adoption du projet de loi C-24 entré en vigueur le 1er janvier 2004, les « entités politiques » comprennent maintenant les partis politiques, les candidats, les associations de circonscription et les candidats à l'investiture ou à la direction d'un parti politique. Tous les tiers qui dépensent 500 $ et plus en publicité pour une élection doivent aussi s'enregistrer.

6.67 La *Loi électorale du Canada* prévoit un certain nombre de dispositions visant à assurer l'équité et la transparence des élections. La surveillance du respect de la *Loi* est essentielle pour maintenir la confiance du public quant à l'intégrité du processus électoral.

6.68 Ainsi, la *Loi* établit le plafond des contributions et des dépenses d'élection et exige que des renseignements soient fournis. Elle interdit aux électeurs de voter deux fois et aux fonctionnaires électoraux, de mener des activités politiques. De plus, elle rend illégales l'utilisation de renseignements personnels consignés dans le Registre national des électeurs et la publicité le jour de l'élection.

6.69 En vertu de la *Loi électorale du Canada*, les partis politiques enregistrés et les candidats admissibles ont le droit de recevoir un remboursement partiel de leurs dépenses d'élection. Ils peuvent également produire des reçus d'impôt pour les contributions qui leur sont versées. En outre, les partis politiques reçoivent des allocations

trimestrielles qui sont calculées d'après le nombre de votes obtenus lors de la dernière élection générale. Pour 2004, les partis politiques ont reçu des allocations d'environ 22 millions de dollars. Les partis politiques et les candidats recevront des remboursements totalisant près de 57 millions de dollars — 31 millions de dollars aux partis politiques et 26 millions de dollars aux candidats. Les entités politiques (des seuils minimum ont été fixés pour les candidats à l'investiture d'un parti et les tiers) doivent soumettre un rapport financier à Élections Canada dans un délai prescrit pour prouver qu'elles respectent la *Loi*.

6.70 Des contrôles sont en place pour assurer le respect de la *Loi*, notamment :

- la surveillance des activités des directeurs du scrutin;
- des analyses postélectorales pour vérifier si des électeurs ont voté plus d'une fois;
- des enquêtes liées aux plaintes faites par diverses parties prenantes et le public;
- l'exigence de joindre, à la plupart des rapports financiers, le rapport d'un vérificateur certifiant qu'ils présentent de manière juste l'information contenue dans les dossiers sur lesquels ils sont fondés;
- la vérification et l'examen des rapports par Élections Canada;
- l'exigence, pour les candidats et les agents officiels, de signer des déclarations;
- la présentation, sur le site Web d'Élections Canada, de tous les rapports, ce qui permet aux entités politiques ainsi qu'aux autres parties prenantes et au public de les examiner.

Ces contrôles visent à fournir une assurance raisonnable que les entités politiques respectent la *Loi*. Cependant, il convient de noter que les contrôles ne peuvent jamais fournir l'assurance absolue qu'il n'y a pas eu de cas de fraude ou d'erreur.

6.71 La *Loi électorale du Canada* décrit diverses infractions qui découlent de tentatives délibérées de contourner les plafonds de contribution et les règles sur l'information à communiquer ou de faire de fausses déclarations. Le commissaire aux élections fédérales a le pouvoir de mener des enquêtes sur les infractions possibles à la *Loi*. Les contrevenants peuvent être poursuivis.

6.72 Examen des rapports financiers. Élections Canada a la responsabilité d'obtenir l'assurance que les rapports financiers respectent les dispositions de la *Loi*. L'organisme est également chargé d'examiner et de traiter les remboursements des dépenses électorales admissibles et des subventions des vérificateurs, lesquels sont calculés en fonction du montant des dépenses d'élection admissibles. Les remboursements aux candidats se font en deux étapes. En juillet 2004, des remboursements initiaux d'une valeur totale d'environ 10 millions de dollars ont été versés à tous les candidats admissibles, c'est-à-dire tous ceux qui ont obtenu au moins 10 p. 100 de votes valides dans leur circonscription. Les remboursements finaux, qui dépendent de l'information contenue dans les rapports financiers des candidats, sont traités après l'examen de ces rapports. Après l'élection générale de 2004, plus de 400 candidats qui n'avaient pas soumis leur rapport à la date limite, c'est-à-dire le 28 octobre 2004, ont obtenu plus de temps pour le faire.

6.73 La *Loi électorale du Canada* exige que les partis politiques et les candidats soumettent le rapport d'un vérificateur avec leurs rapports financiers. Elle prévoit aussi l'octroi d'une subvention aux vérificateurs des candidats pour couvrir une partie du coût de la vérification; ces subventions représenteront 1,3 million de dollars pour l'élection générale de 2004. La *Loi* exige aussi que les candidats soumettent des pièces justificatives à l'appui de leurs rapports financiers, ce que les partis politiques n'ont pas à faire. Par conséquent, Élections Canada doit se fier aux rapports que les vérificateurs soumettent à l'égard des rapports financiers des partis politiques.

6.74 Conformément à l'article 465 de la *Loi électorale du Canada*, le directeur général des élections doit avoir la conviction que tous les candidats et leurs agents officiels ont respecté certains articles de la *Loi*. Élections Canada examine donc tous les rapports soumis par les candidats pour déterminer, dans la mesure du possible, s'ils respectent les exigences de la *Loi*. Selon Élections Canada, l'examen des pièces justificatives fournies par les candidats sert à effectuer des remboursements et à octroyer des subventions pour la vérification qui sont justes, et à déceler des cas possibles de non-conformité qui n'auraient pas été découverts par le vérificateur du candidat. Cet examen permet aussi à Élections Canada d'informer l'agent officiel du candidat des mesures qui pourraient être prises pour corriger la situation, dans la mesure du possible, par exemple, la modification du rapport pour corriger une erreur ou une omission ou le remboursement des contributions auxquelles le candidat n'avait pas droit.

6.75 Nous avons passé en revue la méthode d'examen utilisée par Élections Canada pour 35 rapports de candidats et 5 rapports de partis politiques. Nous avons constaté que le personnel d'Élections Canada avait appliqué la méthode de façon uniforme dans tous les cas.

6.76 L'examen des rapports financiers des candidats exige beaucoup de travail. Pour l'élection générale de 2004, les candidats ont présenté 1 686 rapports, dont 837 donnaient droit à un remboursement. Le 31 mars 2005, soit 5 mois après l'échéance pour la présentation des rapports, Élections Canada avait examiné 256 rapports. La valeur des remboursements à effectuer après examen des 581 autres rapports atteignait près de 15 millions de dollars. Sur les 849 rapports présentés par les candidats qui n'avaient pas droit à un remboursement, 205 avaient été examinés. Enfin, 267 des 417 rapports de tiers et de candidats à l'investiture ou à la direction d'un parti politique avaient été examinés. Cependant, l'examen des 12 rapports des partis politiques a été effectué rapidement.

6.77 **Application de la *Loi*.** Le commissaire aux élections fédérales a la responsabilité de veiller au respect de la *Loi électorale du Canada*.

6.78 Élections Canada prend un certain nombre de mesures pour déceler les possibles cas de non-respect et fait connaître ses préoccupations au commissaire aux élections fédérales. Le commissaire reçoit aussi des lettres et des plaintes qui lui sont adressées directement et il a le pouvoir de faire enquête.

6.79 En période d'élection, le commissaire peut demander une ordonnance d'un tribunal dans les cas où il soupçonne qu'une infraction pourrait compromettre le caractère équitable de l'élection. Il peut aussi conclure une entente de conformité (appelée transaction dans la *Loi*) ou entamer des poursuites judiciaires.

6.80 Pour enquêter sur les cas d'infractions soupçonnées, le commissaire a mis en place un processus d'enquête complet, conforme à la *Loi*, et il fait appel à des enquêteurs qualifiés et expérimentés. Nous avons examiné le processus suivi pour 41 enquêtes et constaté qu'il avait été suivi de façon uniforme dans tous les cas.

Prestation de programmes d'éducation populaire

6.81 La *Loi électorale du Canada* donne au directeur général des élections le mandat d'informer et d'éduquer le public. Ces programmes visent à mieux faire connaître le processus électoral fédéral et à aider les électeurs admissibles à exercer leur droit de vote, particulièrement les électeurs susceptibles d'avoir de la difficulté à voter. Bien que ces programmes constituent un complément aux divers moyens utilisés

pour communiquer de l'information sur les élections (informer les électeurs sur les façons de voter ainsi que les dates et les endroits où le faire, et sur la manière de réviser leurs renseignements personnels qui figurent sur les listes électorales), ils ont une portée élargie et visent à produire des effets à moyen et à long terme.

Élections Canada a ciblé des groupes pour accroître le taux de participation aux élections

6.82 En se servant des résultats des évaluations postélectorales, des recherches, des analyses et des consultations qu'il mène, Élections Canada a cerné les groupes d'électeurs qu'il veut atteindre par ses programmes d'information et d'éducation populaire. Ces groupes sont les jeunes, les Autochtones, les groupes ethnoculturels et les personnes qui ont des besoins spéciaux.

6.83 Les plans d'action d'Élections Canada énumèrent et décrivent les diverses initiatives qu'il mènera pour atteindre des objectifs précis, les principaux jalons et les fonds alloués. Même si Élections Canada effectue des sondages et réunit des groupes pour évaluer les résultats de diverses initiatives, les plans d'action ne contiennent pas de cibles qui lui permettraient d'évaluer ses résultats par rapport aux attentes et de déterminer dans quelle mesure ses initiatives ont porté fruit.

6.84 En février 2004, la Chambre des communes a adopté la résolution suivante pour réaffirmer l'importance de cet aspect du mandat d'Élections Canada :

> « la Chambre demande au directeur général des élections et à Élections Canada d'étendre leurs activités pour inclure la promotion de la participation des jeunes Canadiens et Canadiennes au processus électoral et que ces activités comprennent la fourniture de matériel pédagogique aux écoles et à d'autres organismes et le soutien aux scrutins parallèles à l'intention des futurs électeurs dans le cadre d'élections fédérales, lequel soutien consisterait notamment dans la fourniture de matériel de scrutin et la publication des résultats de tels scrutins parallèles et qu'elle demande en outre à Élections Canada de travailler de manière créative en collaboration avec des groupements tels que Vote Étudiant 2004 [*sic*], Scouts Canada et Guides Canada, les enseignants, les clubs de bienfaisance et d'autres, et de présenter des rapports périodiques sur ces activités à la Chambre des communes par l'entremise du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre. »

6.85 Pour l'élection générale de 2004, Élections Canada avait pris certaines initiatives pour élargir ses activités visant à accroître la participation des jeunes Canadiens au processus électoral. Au nombre de ces initiatives mentionnons Vote Étudiant 2004, qui donnait aux étudiants de moins de 18 ans la possibilité de faire l'expérience du processus électoral fédéral en participant à un scrutin simulé dans leur école. Élections Canada a également participé, avec un partenaire de l'extérieur, à la conception d'un guide pour Vote jeunesse 2004, une initiative pédagogique et médiatique qui visait à donner aux étudiants des écoles secondaires la possibilité de voter toutes les semaines en ligne sur diverses questions au cours de la période électorale de 2004. Élections Canada a l'intention de rendre compte de ces initiatives dans son Rapport sur le rendement de 2004-2005 au Parlement.

Évaluation et compte rendu du rendement

6.86 Pour qu'il y ait reddition de comptes aux parlementaires et à la population canadienne, il est essentiel de bien évaluer le rendement et d'en rendre compte. L'information sur le rendement est également essentielle pour qu'Élections Canada puisse prendre des décisions éclairées sur sa gestion afin de produire les résultats attendus.

Les principaux éléments d'un bon cadre d'évaluation du rendement sont en place

6.87 Élections Canada a établi un certain nombre de mécanismes et d'outils pour évaluer le rendement de ses activités. Il recueille et analyse de l'information sur le rendement par divers moyens. Nous avons constaté que, dans l'ensemble, les principaux éléments d'un bon cadre d'évaluation du rendement sont en place.

6.88 Élections Canada effectue des évaluations poussées après chaque élection générale. Les résultats de ces évaluations lui permettent de déterminer les améliorations que l'organisme doit apporter à la prestation de ses services et à la gestion des élections. Ils lui servent aussi à faire des propositions sur la façon d'améliorer le processus électoral fédéral et la *Loi électorale du Canada*. Élections Canada évalue également ses programmes et ses projets. Il a notamment évalué de nouvelles initiatives depuis l'élection générale de 2000, comme la nomination d'agents de liaison en région et les activités destinées à sensibiliser les jeunes électeurs.

6.89 Élections Canada a établi des cibles et des indicateurs pour surveiller et évaluer le rendement des élections tenues. Son Système de gestion des scrutins contient de l'information poussée sur l'avancement des principales activités qui doivent être menées à bien pour tenir une élection, tant dans les 308 circonscriptions électorales qu'à

l'administration centrale. Après l'élection, cette information sert à évaluer le rendement global au sujet de l'élection tenue et à cerner les améliorations à apporter.

6.90 Élections Canada a établi des cibles de rendement et des indicateurs de rendement quantitatifs et qualitatifs pour certaines de ses activités permanentes, notamment, la couverture et l'exactitude du Registre national des électeurs, les personnes que sa campagne de publicité réussit à atteindre et la participation à ses programmes de sensibilisation des jeunes électeurs. À notre avis, il reste des aspects à améliorer, particulièrement en ce qui a trait aux programmes d'information et d'éducation populaire, et nous encourageons Élections Canada à poursuivre ses efforts dans ce domaine.

6.91 Recommandation. Élections Canada devrait améliorer la qualité de ses évaluations de rendement et établir des cibles et des indicateurs de rendement pour toutes ses activités.

Réponse d'Élections Canada. Élections Canada continuera de faire fond sur son expérience et son expertise pour appliquer des indicateurs de rendement complets à ses activités de préparation et de conduite des élections, et ce, dans le but de déterminer et de préciser les cibles et les indicateurs liés aux programmes permanents de l'organisme, notamment sa campagne publicitaire et ses programmes de rayonnement et d'éducation auprès des jeunes, des collectivités autochtones, des groupes ethnoculturels et des personnes handicapées.

Il faut améliorer l'information communiquée sur l'orientation stratégique à venir

6.92 Élections Canada présente aux parlementaires des rapports annuels sur ses plans, ses priorités et son rendement. Le directeur général des élections est également tenu, par la *Loi*, de soumettre d'autres rapports au Parlement sur l'administration d'une élection générale et de recommander des modifications à la *Loi électorale du Canada*.

6.93 Ces documents renferment des renseignements précis sur les activités d'Élections Canada et sur le processus électoral fédéral; cependant, ils ne montrent pas clairement le lien entre les activités et les propositions, d'une part, et les buts et les objectifs stratégiques à long terme, d'autre part. À notre avis, l'information présentée dans tous ces documents doit être mieux intégrée.

6.94 Les rapports annuels sur les plans et les priorités indiquent la raison d'être d'Élections Canada, les risques et les défis externes auxquels l'organisme fait face, ses résultats stratégiques et ses priorités particulières. Toutefois, à notre avis, Élections Canada doit mieux

communiquer son orientation future en présentant plus d'information stratégique sur les ressources dont il aura besoin et sur la façon dont il évaluera son succès. Nous avons également observé que le dernier plan stratégique d'Élections Canada couvre la période terminée en 2001-2002. Il est essentiel que l'organisme mette ce plan à jour pour établir et communiquer son orientation future.

6.95 Élections Canada informe le Parlement de ses résultats dans le rapport sur le rendement qu'il dépose chaque année. Le directeur général des élections produit également un rapport après l'élection pour donner au Parlement de l'information sur les résultats du processus électoral et sur les activités d'Élections Canada depuis le rapport précédent.

6.96 Nous avons examiné les rapports sur le rendement des quatre dernières années ainsi que le rapport du directeur général des élections sur l'élection générale de 2004. L'information était présentée clairement et les cibles de rendement étaient claires et concrètes. Cependant, pour exprimer un certain nombre de réalisations, Élections Canada a présenté le nombre d'activités ou d'initiatives réalisées plutôt que d'indiquer dans quelle mesure celles-ci avaient été un succès. Comme nous l'avons mentionné, l'établissement de cibles de rendement pour toutes les activités principales aiderait à évaluer les progrès réalisés en regard des objectifs établis.

6.97 Nous avons également examiné le rapport du directeur général des élections à la suite de l'élection générale de 2004, dans lequel il présente des suggestions de changement aux dispositions législatives. Élections Canada avait analysé minutieusement les lacunes des dispositions législatives.

6.98 Recommandation. Élections Canada devrait améliorer l'information communiquée au Parlement sur son orientation stratégique future et sur les progrès réalisés par rapport à ses objectifs.

Réponse d'Élections Canada. Élections Canada a commencé la mise à jour de son plan stratégique. Au cours de ses prochaines comparutions devant le Parlement, le directeur général des élections continuera d'établir des liens entre l'orientation stratégique de l'organisme, les modifications législatives recommandées pour améliorer le processus électoral et le rendement réel de l'organisme en période électorale et non électorale.

Gestion financière et gestion des ressources humaines

Les ressources financières sont gérées conformément aux autorisations pertinentes

6.99 Lors de notre examen du contrôle exercé par Élections Canada sur les achats et les dépenses, nous n'avons pas constaté de lacunes notables des contrôles. Les opérations que nous avons examinées respectaient les politiques applicables du Conseil du Trésor et la *Loi sur la gestion des finances publiques*.

6.100 En 2003, Élections Canada a évalué son cadre de contrôle de gestion financière et a constaté que celui-ci contribuait à assurer le respect des autorisations pertinentes. Il a élaboré un plan d'action pour répondre à certaines recommandations découlant de l'évaluation. Nous avons constaté que certaines de ces recommandations avaient été mises en œuvre alors que d'autres étaient toujours en voie de l'être.

6.101 La vérification interne est un élément essentiel de la gouvernance. Elle fournit à la haute direction l'assurance que les principales activités financières, administratives et opérationnelles sont efficientes et efficaces. Les vérificateurs internes peuvent aussi suggérer des améliorations. Nous avons noté qu'Élections Canada avait une fonction de vérification interne et un comité de vérification. Celui-ci est composé du directeur général des élections, de la sous-directrice générale des élections, de la directrice principale, Financement des élections et Services intégrés, d'un membre du Comité exécutif (à tour de rôle) et du directeur, Financement politique et vérification. Une pratique exemplaire de plus en plus appliquée dans le secteur public consiste à nommer au comité au moins un membre qui n'est pas un fonctionnaire ou un membre du personnel de l'organisme — ce qu'Élections Canada pourrait envisager.

6.102 Nous avons observé que le service de vérification interne avait effectué ou commandé un certain nombre de vérifications internes au cours des dernières années. Il a également effectué une évaluation en fonction du risque en vue de préparer un nouveau plan de vérification interne et a proposé des modifications à la politique sur la vérification interne d'Élections Canada. La direction nous a informés que la composition du comité de vérification sera réévaluée, et que le plan de vérification interne et la politique sur la vérification interne seront parachevés lorsque le Secrétariat du Conseil du Trésor aura terminé la vérification interne de l'ensemble du gouvernement.

Il faut structurer la planification des ressources humaines

6.103 Nous avons examiné les systèmes et les pratiques d'Élections Canada en matière de planification et de gestion des ressources humaines, y compris les politiques sur les ressources humaines et le Système d'information sur les ressources humaines, ainsi que les analyses et l'utilisation du système.

6.104 Dans l'ensemble, Élections Canada a mis en place de bonnes pratiques pour gérer ses ressources humaines. Cependant, il lui faut structurer sa planification dans ce domaine.

6.105 Élections Canada ne recueille que très peu d'information sur son rendement en matière de gestion des ressources humaines. Avec un système d'information sur les ressources humaines renforcé et mieux adapté à ses besoins, Élections Canada pourrait produire de l'information pertinente et actuelle pour la prise de décision. En établissant des indicateurs clés pour la gestion des ressources humaines et le suivi de l'information sur le rendement, Élections Canada serait mieux en mesure d'évaluer les tendances et de cerner les enjeux importants en matière de ressources humaines.

6.106 Les employés temporaires sont un élément important de l'effectif d'Élections Canada. La pièce 6.6 présente un tableau du nombre d'employés permanents (postes d'une durée indéterminée) et d'employés temporaires au cours des dernières années.

6.107 Comme nous l'avons mentionné dans l'introduction, les salaires des employés permanents sont payés à même un crédit parlementaire annuel tandis que ceux des employés temporaires le sont grâce à une autorisation législative. Pour augmenter le nombre d'employés permanents, Élections Canada a besoin d'une augmentation de son crédit annuel, ce qui a été fait deux fois au cours des dernières années. En mai 2000, l'organisme a obtenu l'approbation d'une hausse permanente de 10,1 millions de dollars de son crédit parlementaire

Pièce 6.6 Employés permanents (postes d'une durée indéterminée) et temporaires à Élections Canada

	1997-1998*	1998-1999	1999-2000	2000-2001*	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005*
Permanents	52	49	49	78	191	194	200	269
Temporaires	227	177	179	287	100	146	152	117
Total	**279**	**226**	**228**	**365**	**291**	**340**	**352**	**386**

* Année d'élection générale

Source : Élections Canada

pour convertir 156 postes temporaires en postes permanents. Il avait alors indiqué qu'il aurait toujours besoin d'employés temporaires pour effectuer des tâches précises et ponctuelles lors des élections. En 2001-2002, il a conservé environ 100 employés temporaires. En février 2004, Élections Canada a obtenu l'approbation d'une nouvelle hausse de 8,5 millions de dollars de son financement permanent en vue de convertir 85 postes temporaires en postes permanents et de créer 35 nouveaux postes. Ces nouveaux postes devaient servir à appliquer les dispositions financières du projet de loi C-24, tandis que les postes convertis devaient permettre à Élections Canada de respecter son engagement envers le Parlement d'améliorer les services au public, aux parlementaires, aux partenaires et aux autres parties prenantes.

6.108 À notre avis, Élections Canada doit planifier ses ressources humaines de manière plus structurée. Même s'il a déjà mis en place un plan des ressources humaines, l'information est fragmentaire. Plus particulièrement, l'organisme doit bien définir le type de postes avant d'entamer le processus de dotation.

6.109 Enfin, nous avons constaté que, comme dans d'autres organisations du secteur public, Élections Canada est touché par le vieillissement de son effectif. Il doit donc planifier la relève pour avoir les personnes ayant les compétences, les connaissances et l'expérience nécessaires lorsqu'il en aura besoin et conserver la mémoire institutionnelle lorsque les employés quitteront l'organisme.

6.110 Recommandation. Élections Canada devrait :

- élaborer et mettre en œuvre un plan des ressources humaines et un plan de relève qui sera lié à son orientation et à ses objectifs stratégiques à long terme;
- établir des indicateurs de rendement principaux et obtenir de l'information sur son rendement pour gérer les ressources humaines.

Réponse d'Élections Canada. Conformément à cette recommandation, le plan des ressources humaines d'Élections Canada sera mis au point dans le contexte de la *Loi sur la modernisation de la fonction publique*; il continuera aussi de répondre aux exigences de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* et de la *Loi électorale du Canada*. Ce plan sera lié au plan stratégique de l'organisme et intégré au cycle annuel de planification des activités.

Élections Canada révisera aussi ses indicateurs de rendement en matière de gestion des ressources humaines et en établira de nouveaux en fonction de ses besoins.

Conclusion

6.111 Élections Canada planifie, gère et administre bien le processus électoral fédéral tout en respectant les autorisations pertinentes. Il possède de bons systèmes et pratiques de planification qui lui permettent d'être prêt en tout temps à tenir une élection. Il met à jour régulièrement ses données géographiques et les renseignements sur les électeurs admissibles et mène d'autres activités au cours de la période électorale pour recueillir l'information dont il a besoin pour préparer les listes électorales.

6.112 Élections Canada fournit une aide adéquate et un soutien approprié aux directeurs du scrutin pour que ceux-ci soient toujours prêts à tenir une élection dès son déclenchement. Il veille à ce que tous les électeurs admissibles aient accès au processus électoral en les aidant à réviser leurs renseignements personnels sur les listes électorales, en communiquant de l'information importante sur les façons de voter ainsi que les dates et les endroits où le faire, et en offrant diverses façons de voter. Il administre aussi plusieurs programmes d'information et d'éducation populaire afin de mieux faire comprendre le processus électoral et de sensibiliser les groupes d'électeurs dont le taux de participation a toujours été plus faible que la moyenne nationale.

6.113 Élections Canada joue un rôle essentiel pour assurer l'équité et la transparence du processus électoral en enregistrant les entités politiques et en surveillant leurs activités financières, en surveillant les activités des directeurs du scrutin et du personnel électoral, et en veillant au respect de la *Loi électorale du Canada*. L'organisme effectue également des évaluations poussées après les élections et travaille de concert avec le Parlement et les autres parties prenantes pour améliorer le processus électoral.

6.114 Notre vérification a révélé des moyens d'améliorer l'efficience de certains aspects des activités d'Élections Canada. L'organisme doit continuer à chercher d'autres moyens de rendre plus efficientes la collecte et la gestion des données géographiques et des renseignements sur les électeurs admissibles, et ce, pour l'ensemble du gouvernement et plusieurs administrations.

6.115 Élections Canada a établi des cibles et des indicateurs de rendement pour évaluer ses principales activités. Il communique aussi beaucoup d'information au Parlement sur ses activités et le processus électoral fédéral. Il est important que l'organisme s'efforce d'améliorer la qualité de ses évaluations du rendement, particulièrement en ce qui a trait à ses programmes de communication et d'éducation populaire.

Il doit aussi améliorer l'information communiquée au Parlement sur son orientation stratégique et sur la mesure dans laquelle il atteint ses objectifs.

6.116 Enfin, nous n'avons pas trouvé de lacunes importantes pour ce qui est des contrôles de gestion sur les achats et les dépenses. Certaines améliorations pourraient être apportées aux pratiques de planification des ressources humaines et aux systèmes d'information dans ce domaine; ces améliorations pourraient permettre à Élections Canada de mieux gérer ses activités actuelles et de mieux planifier pour l'avenir.

À propos de la vérification

Objectifs

La vérification visait à déterminer si Élections Canada :

- planifie, gère et administre correctement le processus électoral fédéral;
- gère ses activités et ses ressources conformément à la *Loi électorale du Canada*, à la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales*, à la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, à la *Loi sur la gestion des finances publiques* et aux autres politiques et directives pertinentes du Conseil du Trésor;
- cerne les améliorations possibles à apporter au processus électoral fédéral et à la *Loi électorale du Canada* et s'il prend des mesures en conséquence;
- évalue adéquatement son rendement et rend compte des résultats obtenus.

Étendue et méthode

Nous avons examiné les activités que mène Élections Canada pour être prêt en tout temps à tenir une élection et pour améliorer le processus électoral. Nous avons aussi examiné les activités liées aux programmes d'information et d'éducation populaire, et la gestion d'Élections Canada.

Nous avons effectué de nombreuses entrevues avec le personnel d'Élections Canada et diverses parties prenantes. Nous avons examiné des lois, des documents de programme, des notes de portée et des notes d'information, des comptes rendus des réunions du Comité exécutif et du comité consultatif, l'information financière, des études et des évaluations, des communications avec le public, des dossiers d'examen et des dossiers d'enquête. Nous avons aussi rencontré des membres du personnel qui travaillent à l'organisation des élections provinciales en Colombie-Britannique, en Alberta, au Manitoba, en Ontario et au Québec.

Dans le cadre de notre vérification, nous avons examiné les activités d'Élections Canada pour les élections générales. Nous n'avons pas étendu notre vérification aux élections partielles ni aux référendums. Nous n'avons pas examiné non plus la tenue proprement dite des élections, c'est-à-dire que nous n'avons pas vérifié les activités des directeurs du scrutin et de leur personnel pendant la période électorale ou le jour de l'élection. Par conséquent, nous ne pouvons faire de commentaires sur la tenue des élections. Enfin, nous n'avons pas examiné les activités de l'arbitre en matière de radiodiffusion.

Critères

Nous nous attendions à ce qu'Élections Canada ait un plan pour gérer et administrer le processus électoral fédéral de manière :

- à respecter les autorisations pertinentes, telles que la *Loi électorale du Canada*, la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels*;
- à faire en sorte que l'organisme soit toujours prêt à tenir une élection dès son déclenchement;
- à prendre en compte les risques d'entreprise, y compris les risques liés aux technologies, dans le but d'assurer la tenue réussie d'une élection;

- à garantir que tous les électeurs admissibles puissent voter;
- à assurer l'équité et la transparence du processus électoral;
- à respecter les principes d'économie et d'efficience.

Nous nous attendions aussi à ce qu'Élections Canada :

- établisse et maintienne des contrôles de gestion adéquats sur les ressources financières et humaines et surveille leur efficacité;
- s'assure que les autorisations pertinentes, telles que la *Loi sur la gestion des finances publiques* et les autres politiques et directives pertinentes du Conseil du Trésor, soient respectées;
- travaille avec le Parlement et les autres parties prenantes à améliorer le processus électoral fédéral et surveille les progrès réalisés;
- présente des attentes claires et réalistes en matière de rendement et des résultats stratégiques précis et concrets; qu'il rende compte de résultats crédibles et équilibrés en regard de ces attentes; et qu'il utilise l'information sur le rendement pour améliorer l'administration du processus électoral fédéral et favoriser une reddition de comptes adéquate au Parlement.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Richard Flageole
Directrice principale : Louise Bertrand
Directrice : Linda Anglin

Samy Agha
Theresa Bach
Marc Bélanger
Richard Steele
Lucie Talbot
Julie Tremblay

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre la Direction des communications en composant le (613) 995-3708 ou le 1 888 761-5953 (sans frais).

Annexe A Autres intervenants clés dans la planification et la tenue d'une élection

Directeurs du scrutin. Un directeur du scrutin est nommé dans chacune des 308 circonscriptions électorales (ou comtés) du Canada. Le directeur du scrutin est proposé par le parti au pouvoir et est nommé par le gouverneur en conseil. Il prépare et tient l'élection dans sa circonscription électorale, sous la direction et la supervision du directeur général des élections et avec l'aide d'un directeur adjoint. Il peut être révoqué par le gouverneur en conseil pour motif valable seulement. Il est payé par Élections Canada selon un taux fixe établi par règlement lorsqu'il travaille à une élection. Entre les élections, il reçoit une allocation. Les directeurs de scrutin commencent leurs fonctions officielles dès la délivrance du bref d'élection et ils ont 36 jours pour effectuer leur travail. En moyenne, un directeur du scrutin gère environ 55 personnes à son bureau, embauche et forme entre 500 et 600 personnes pour le jour de l'élection, et administre un budget d'environ 350 000 $. Les directeurs du scrutin ont la responsabilité de tenir l'élection dans leur circonscription électorale de manière à assurer l'équité et l'intégrité de l'élection. Élections Canada dirige, supervise et guide les directeurs du scrutin, et surveille la façon dont ils préparent et tiennent l'élection.

Scrutateurs et greffiers du scrutin. On compte près de 58 000 sections de vote réparties dans les 308 circonscriptions électorales. Chaque section a un scrutateur qui est chargé de toutes les activités liées aux bulletins de vote — par exemple remettre les bulletins de vote aux électeurs, et un greffier du scrutin qui est chargé des activités liées à la liste électorale de la section de vote — par exemple trouver le nom de l'électeur sur la liste. Les scrutateurs et les greffiers travaillent le jour de l'élection et lors des votes par anticipation; ils sont payés par Élections Canada.

Commissaire aux élections fédérales. Le directeur général des élections nomme le commissaire aux élections fédérales pour veiller au respect de la *Loi électorale du Canada* et de la *Loi référendaire*. Le commissaire mène des enquêtes sur les cas de non-respect soupçonnés et peut décider de poursuivre les contrevenants. Les poursuites suivent la procédure judiciaire normale, sans l'intervention du procureur général, ce qui garantit l'absence de parti pris dans le processus électoral.

Commissions de délimitation des circonscriptions fédérales. La *Loi constitutionnelle de 1867* et la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales* exigent que la représentation à la Chambre des communes soit révisée après chaque recensement décennal (10 ans) pour tenir compte des changements et des mouvements de la population au Canada. Le gouverneur en conseil crée une commission de délimitation des circonscriptions fédérales dans chaque province pour étudier les changements à apporter aux limites des circonscriptions électorales et faire rapport. Le dernier redécoupage remonte à 2003 et les nouvelles limites sont entrées en vigueur en 2004, pour l'élection générale de 2004. Élections Canada offre des services d'appui aux commissions dans les provinces. Les Territoires du Nord-Ouest, le Yukon et le Nunavut n'ont pas de commission puisqu'ils ne comptent chacun qu'une seule circonscription.

Arbitre en matière de radiodiffusion. Six mois après l'élection, le directeur général des élections nomme un arbitre en matière de radiodiffusion en vue de la tenue de la prochaine élection. L'arbitre répartit le temps d'antenne payant et gratuit entre les partis politiques lors d'une élection générale, selon une formule prévue dans la *Loi électorale du Canada*. Il est aussi chargé d'arbitrer les conflits entre les partis politiques et les radiodiffuseurs pendant une élection générale. Les activités de l'arbitre en matière de radiodiffusion ne faisaient pas partie de la présente vérification.

Annexe B Déroulement du scrutin le jour de l'élection

Au lieu désigné pour le vote

Les heures d'ouverture des lieux désignés pour le vote varient selon les régions du Canada en fonction des fuseaux horaires :

- Atlantique et Centre — de 8 h 30 à 20 h 30
- Est — de 9 h 30 à 21 h 30
- Rocheuses — de 7 h 30 à 19 h 30
- Pacifique — de 7 h à 19 h

Au bureau de scrutin

- L'électeur déclare son nom et son adresse au scrutateur.
- Le greffier du scrutin repère le nom de l'électeur dans la liste des électeurs et le raye. Si le nom n'est pas sur la liste, la personne doit s'inscrire pour pouvoir voter.
- Le scrutateur retire un bulletin de vote du carnet et vérifie si ses initiales figurent au dos du bulletin.
- Le scrutateur plie le bulletin de vote deux fois et le remet à l'électeur.
- L'électeur s'installe dans l'isoloir et choisit un candidat en faisant une marque sur le bulletin dans l'espace prévu à cette fin. L'électeur replie le bulletin de vote comme il l'a reçu et le remet au scrutateur.
- Sans déplier le bulletin, le scrutateur vérifie les initiales et le numéro de série pour s'assurer qu'il s'agit du bulletin remis à l'électeur.
- Le scrutateur enlève le talon du bulletin de vote et le met dans un sac de plastique.
- Le scrutateur remet le bulletin de vote à l'électeur, qui le place lui-même dans l'urne.
- Le greffier fait un crochet dans la colonne « A voté » à côté du nom de la personne dans la liste des électeurs.
- Les représentants des candidats observent le processus et le contestent s'il y a lieu.

Inscription

Pour voter, un électeur doit être inscrit. S'il n'est pas inscrit, il y a trois possibilités :

1) Un autre électeur dont le nom se trouve dans la liste peut attester de l'identité de l'électeur non inscrit. Les deux personnes doivent prêter serment, qui est enregistré par le greffier. Le scrutateur peut alors émettre un certificat d'inscription.
2) Le scrutateur peut émettre un certificat d'inscription si le directeur du scrutin lui a assigné la responsabilité de recevoir et d'évaluer la preuve d'identité et de résidence.
3) L'électeur se présente au bureau d'inscription pour obtenir un certificat d'inscription. Il doit présenter une preuve d'identité.

Dépouillement des bulletins de vote

- Le dépouillement des bulletins de vote doit commencer immédiatement après la fermeture du bureau de vote. Au moins deux personnes doivent assister comme témoins; cependant, le dépouillement peut se faire même s'il n'y a pas deux témoins. Les candidats et au plus deux représentants de chaque candidat peuvent assister au dépouillement comme observateurs.
- Le greffier compte et inscrit le nombre d'électeurs qui ont voté.
- Le scrutateur compte le nombre de bulletins de vote annulés et les place dans une enveloppe.
- Le scrutateur compte le nombre de bulletins de vote non utilisés.
- Pour vérifier que tous les bulletins de vote ont été comptés, le greffier additionne le nombre d'électeurs qui ont voté, les bulletins de vote annulés et les bulletins de vote non utilisés. Le total doit être égal au nombre de bulletins de vote qui ont été reçus.
- Le scrutateur ouvre l'urne et la vide sur la table.
- Le scrutateur doit compter les bulletins de vote d'une façon telle que toute personne présente peut voir comment chaque bulletin de vote est marqué. Le scrutateur doit déplier un seul bulletin à la fois et s'assurer que ses initiales apparaissent au verso, prononcer à haute voix le nom du candidat choisi et montrer le bulletin aux représentants des candidats qui sont présents.
- Le greffier appose une marque sous le nom du candidat sur la feuille de décompte, chaque fois que le nom de ce dernier est appelé.
- Le scrutateur inscrit, sur le relevé du scrutin, le nombre de votes obtenus par chaque candidat, le nombre de bulletins rejetés et le numéro du sceau apposé sur l'urne après le dépouillement.
- Les feuilles de comptage et les urnes sont ramassées et remises au directeur du scrutin.

Annexe C Règles électorales spéciales

Les Règles électorales spéciales, c'est-à-dire la partie 11 de la *Loi électorale du Canada*, stipulent que les Canadiennes et les Canadiens peuvent voter par la poste à peu près partout au monde. Les Règles électorales spéciales s'appliquent à cinq catégories d'électeurs :

- les électeurs des Forces canadiennes;
- les électeurs incarcérés;
- les citoyens canadiens résidant en dehors du Canada pendant moins de cinq ans (les électeurs internationaux);
- les résidents canadiens absents temporairement de leur circonscription électorale, au Canada ou à l'extérieur (les électeurs nationaux);
- les résidents canadiens votant dans leur circonscription électorale (les électeurs locaux).

En vertu des dispositions des Règles électorales spéciales, les électeurs doivent :

- obtenir un formulaire de *Demande d'inscription et de bulletin de vote spécial*;
- remettre le formulaire au directeur du scrutin ou à Élections Canada, selon le cas, avant 18 h le jour 6;
- obtenir le nom des candidats de la circonscription électorale pour faire leur choix.

Les électeurs doivent remettre le bulletin de vote spécial de sorte qu'il soit reçu au plus tard :

- à 18 h, le jour de l'élection (jour 0) à Élections Canada (reçu du scrutateur qui a recueilli le vote des électeurs des Forces canadiennes, après le vote, entre le jour 14 et le jour 9);
- à 18 h, le jour de l'élection à Élections Canada (reçu du scrutateur qui a recueilli le vote des électeurs incarcérés après le vote le jour 10);
- à 18 h, le jour de l'élection à Élections Canada (reçu directement des électeurs nationaux et internationaux);
- à la fermeture des bureaux de scrutin de la circonscription électorale le jour de l'élection (les électeurs locaux).

Annexe D Dépouillement des bulletins de vote

Bureaux de vote par anticipation

- Les bureaux sont ouverts pendant trois jours, une semaine avant le jour de l'élection.
- Le relevé du scrutin et l'urne sont envoyés au directeur du scrutin.
- Les votes ne doivent pas être comptés avant la fermeture des bureaux de vote le jour de l'élection (par. 289[3]).

Bureaux itinérants

- Sous réserve des instructions du directeur général des élections, les dispositions relatives aux bureaux de scrutin ordinaires s'appliquent, dans la mesure où elles sont applicables, aux bureaux itinérants (par. 125[4]).

Jour de l'élection

- Les feuilles de comptage et les urnes sont ramassées par le scrutateur et envoyées au directeur du scrutin.

Bulletins de vote spéciaux

- Des bulletins de vote spéciaux sont remis aux électeurs se trouvant en dehors du Canada, aux électeurs des Forces canadiennes, aux électeurs incarcérés, et aux personnes qui résident au Canada mais qui peuvent avoir des difficultés à voter le jour de l'élection.
- Le dépouillement des bulletins de vote se fait sous la supervision d'un administrateur des Règles électorales spéciales, par au moins deux agents coordonnateurs des bulletins de vote spéciaux représentant les divers partis enregistrés.
- Les agents donnent à l'administrateur un relevé du scrutin.
- Immédiatement après le dépouillement, l'administrateur fournit au directeur général des élections le nombre de votes comptés pour chaque candidat dans chaque circonscription électorale, le nombre total de votes comptés pour chaque circonscription électorale et le nombre de bulletins de vote rejetés pour chaque circonscription électorale.
- Les bulletins de vote spéciaux sont comptés à Élections Canada le cinquième jour précédant le jour de l'élection, à moins que le directeur général des élections n'ait fixé une autre date (art. 266).
- Immédiatement après la fermeture des bureaux de scrutin, le directeur général des élections informe le directeur du scrutin du résultat du dépouillement des votes spéciaux. Le directeur du scrutin l'ajoute au résultat du dépouillement des bulletins de vote spéciaux qu'il a comptés. (art. 280).

Validation des résultats par le directeur du scrutin

- À la réception de chacune des urnes, le directeur du scrutin examine les sceaux et prend note de l'état de ceux-ci; une fois qu'il a reçu toutes les urnes, il valide les résultats avec le directeur adjoint du scrutin.
- Les résultats doivent être validés au plus tard sept jours après le jour de l'élection.
- Après la validation des résultats, le directeur du scrutin remet au directeur général des élections un certificat indiquant le nombre de votes donnés en faveur de chaque candidat.
- Après la clôture du scrutin, les mesures imposées par le directeur général des élections sont prises à l'égard des urnes (art. 298).

(x) : article ou paragraphe de la *Loi électorale du Canada*

Annexe E Tableau des recommandations

Les recommandations formulées au chapitre 6 sont présentées ici sous forme de tableau. Le numéro du paragraphe où se trouve la recommandation apparaît en début de ligne. Les chiffres entre parenthèses correspondent au numéro des paragraphes où le sujet de la recommandation est abordé.

Préparation au déclenchement d'une élection	
6.41 En collaboration avec d'autres organisations du secteur public, Élections Canada devrait continuer d'étudier d'autres moyens de rationaliser la gestion et la collecte des données sur la population et la géographie du Canada et d'en accroître l'efficience. **(6.22-6.40)**	Conformément à cette recommandation, Élections Canada continuera d'innover et d'exercer un leadership afin de rationaliser et d'accroître l'efficience tout en offrant le meilleur service possible aux électeurs canadiens. Élections Canada tirera parti des 36 ententes conclues avec divers organismes fédéraux, provinciaux, territoriaux et municipaux pour soutenir l'inscription électorale. Jusqu'à maintenant, les partenariats de mise en commun des données conclus avec des organismes électoraux ont permis aux différents partenaires de réaliser des économies importantes. L'Accord sur la technologie électorale, signé par tous les directeurs généraux des élections provinciaux et territoriaux, s'appuie sur des partenariats d'échange de données et constitue la preuve que les organismes électoraux cherchent à collaborer davantage en vue de réaliser des économies et d'accroître l'efficience grâce à la mise en commun de processus et de services ainsi qu'au partage de données et à des compétences. Élections Canada continuera de maintenir la Base nationale de données géographiques, de concert avec Statistique Canada, et de travailler en partenariat avec ce ministère et d'autres organisations fédérales au développement d'un réseau routier commun à l'échelle nationale par l'entremise du Comité mixte des organismes intéressés à la géomatique, présidé par Ressources naturelles Canada et le ministère de la Défense nationale. Enfin, Élections Canada tentera d'établir d'autres partenariats en ce sens avec la Société canadienne des postes. En collaboration avec toutes les parties prenantes, Élections Canada a entrepris en juin dernier un examen stratégique du processus d'inscription électorale qui vise à améliorer la qualité de la liste et les services d'inscription électorale. De nouvelles possibilités de partenariat devraient découler de ce projet.

Tenue d'élections équitables et transparentes

6.57 Élections Canada devrait évaluer :

- le rapport coût-efficacité de ses activités de révision ciblée,
- des solutions de rechange à l'utilisation de l'application informatique RÉVISE,
- l'efficacité de sa stratégie de communication.
(6.42-6.56)

Dans son dernier rapport présenté au Parlement, le directeur général des élections recommande que les agents réviseurs ne travaillent plus deux par deux lorsqu'ils font la révision ciblée. Cette mesure réduirait de moitié les coûts associés aux honoraires des agents réviseurs, à la formation connexe et aux allocations de déplacement. Compte tenu des données de l'élection générale de 2004, les économies réalisées à cet égard devraient totaliser environ 2,4 millions de dollars. Le directeur général des élections recommande aussi que l'on fasse preuve d'une plus grande souplesse en ce qui a trait à l'inscription des électeurs qui sont absents lorsque les agents réviseurs se présentent à leur domicile, c'est-à-dire de permettre à l'électeur qui répond à la porte d'inscrire les autres électeurs admissibles qui vivent sous le même toit, et ce, sans avoir à présenter une preuve d'identité pour ces personnes. Cette mesure vise à augmenter le taux d'inscription sans entraîner de coûts supplémentaires.

Élections Canada a déjà entrepris un projet d'examen global de ses processus d'inscription électorale. La gestion des données des listes électorales et les systèmes connexes feront l'objet d'un examen en fonction des récentes percées technologiques.

La campagne publicitaire entourant l'élection générale de 2004 a été conçue à partir de l'évaluation de la campagne mise de l'avant pour l'élection générale de 2000, et des commentaires qu'ont formulés les parlementaires et d'autres intervenants à cet égard, ainsi que des stratégies de rayonnement mises au point pour joindre les groupes cibles. Puisque l'organisme n'a reçu aucun commentaire négatif concernant la campagne de 2004, le directeur général des élections a décidé qu'Élections Canada utiliserait le même programme de communication à la prochaine élection générale. Cette décision permettait à l'organisme de disposer d'un programme qui a fait ses preuves et qui suscite des économies considérables. Conformément à la présente recommandation, Élections Canada examinera sa campagne publicitaire après la tenue de la prochaine élection générale.

Évaluation et compte rendu du rendement	
6.91 Élections Canada devrait améliorer la qualité de ses évaluations de rendement et établir des cibles et des indicateurs de rendement pour toutes ses activités. **(6.86-6.90)**	Élections Canada continuera de faire fond sur son expérience et son expertise pour appliquer des indicateurs de rendement complets à ses activités de préparation et de conduite des élections, et ce, dans le but de déterminer et de préciser les cibles et les indicateurs liés aux programmes permanents de l'organisme, notamment sa campagne publicitaire et ses programmes de rayonnement et d'éducation auprès des jeunes, des collectivités autochtones, des groupes ethnoculturels et des personnes handicapées.
6.98 Élections Canada devrait améliorer l'information communiquée au Parlement sur son orientation stratégique future et sur les progrès réalisés par rapport à ses objectifs. **(6.92-6.97)**	Élections Canada a commencé la mise à jour de son plan stratégique. Au cours de ses prochaines comparutions devant le Parlement, le directeur général des élections continuera d'établir des liens entre l'orientation stratégique de l'organisme, les modifications législatives recommandées pour améliorer le processus électoral et le rendement réel de l'organisme en période électorale et non électorale.
Gestion financière et gestion des ressources humaines	
6.110 Élections Canada devrait : • élaborer et mettre en œuvre un plan des ressources humaines et un plan de relève qui sera lié à son orientation et à ses objectifs stratégiques à long terme; • établir des indicateurs de rendement principaux et obtenir de l'information sur son rendement pour gérer les ressources humaines. **(6.99-6.109)**	Conformément à cette recommandation, le plan des ressources humaines d'Élections Canada sera mis au point dans le contexte de la *Loi sur la modernisation de la fonction publique*; il continuera aussi de répondre aux exigences de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* et de la *Loi électorale du Canada*. Ce plan sera lié au plan stratégique de l'organisme et intégré au cycle annuel de planification des activités. Élections Canada révisera aussi ses indicateurs de rendement en matière de gestion des ressources humaines et en établira de nouveaux en fonction de ses besoins.

Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes — Novembre 2005

Table des matières principale

	Questions d'une importance particulière — 2005 Points saillants — Chapitres 1 à 8
Chapitre 1	Gendarmerie royale du Canada — Les services de police à contrat
Chapitre 2	La qualité et la communication des résultats des sondages
Chapitre 3	Agence du revenu du Canada — La vérification des déclarations de revenus des particuliers et des fiducies
Chapitre 4	La gestion des initiatives horizontales
Chapitre 5	Le soutien accordé aux industries culturelles
Chapitre 6	Élections Canada — L'administration du processus électoral fédéral
Chapitre 7	Affaires indiennes et du Nord Canada — Le respect des obligations relatives aux droits fonciers issus de traités
Chapitre 8	Autres observations de vérification
Annexes	

2005

Rapport de la

vérificatrice générale du Canada

à la Chambre des communes

NOVEMBRE

Chapitre 7
Affaires indiennes et du Nord Canada —
Le respect des obligations relatives
aux droits fonciers issus de traités

Bureau du vérificateur général du Canada

Le Rapport de novembre 2005 de la vérificatrice générale du Canada comporte des questions d'une importance particulière, les points saillants, huit chapitres ainsi que des annexes. La table des matières principale se trouve à la fin du présent document.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également diffusé sur notre site Web à l'adresse www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au :

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : (613) 952-0213, poste 5000, ou 1 888 761-5953
Télécopieur : (613) 943-5485
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada 2005
N° de catalogue FA1-2005/2-7F
ISBN 0-662-70549-1

Chapitre

7

Affaires indiennes et du Nord Canada

Le respect des obligations relatives aux droits fonciers issus de traités

Tous les travaux de vérification dont traite le présent chapitre ont été menés conformément aux normes pour les missions de certification établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Même si le Bureau a adopté ces normes comme exigences minimales pour ses vérifications, il s'appuie également sur les normes et pratiques d'autres disciplines.

Table des matières

Points saillants 1

Introduction 3

Les obligations du Canada envers les Premières nations 3

Les engagements du Canada à s'acquitter de ses obligations découlant des traités 4

Les responsabilités respectives aux termes des ententes sur les droits fonciers issus de traités 4

Les ententes sur les droits fonciers issus de traités définissent le processus de conversion des terres sélectionnées en réserves 6

Objet de la vérification 11

Observations et recommandations 11

Conversion des terres en réserves 11

Des progrès limités ont été enregistrés dans la conversion de terres en réserves 11

La conversion des terres en réserves apporte des avantages tangibles aux Premières nations 14

Le Ministère doit communiquer clairement les procédures à suivre et les échéances aux Premières nations 14

Gestion ministérielle du processus 17

Les problèmes de conversion connus depuis longtemps n'ont pas été résolus 17

La mise à jour des évaluations environnementales n'est pas toujours nécessaire 17

La planification des travaux d'arpentage entraîne des retards 18

Le règlement des questions concernant les intérêts de tiers doit être prioritaire 19

Le Ministère doit combler les lacunes dans ses pratiques de gestion 23

Les dossiers sur les terres sélectionnées révèlent la nécessité d'améliorer les pratiques de gestion 23

Le Ministère n'a pas de plan pour accélérer la conversion du reste des terres sélectionnées 25

Le Ministère ne possède pas de système centralisé de suivi de l'information 27

Suivi des résultats et information communiquée au Parlement à ce sujet 29

Le suivi des résultats par le Ministère et l'information que celui-ci communique à ce sujet sont incomplets 29

Conclusion 30

À propos de la vérification 33

Annexe

Tableau des recommandations 35

Affaires indiennes et du Nord Canada
Le respect des obligations relatives aux droits fonciers issus de traités

Points saillants

Objet

Affaires indiennes et du Nord Canada est chargé d'administrer, au nom du gouvernement fédéral, la mise en œuvre des ententes sur les droits fonciers issus de traités. Ces ententes énoncent comment le gouvernement fédéral procurera aux Premières nations les terres qu'il devait leur céder conformément aux traités. Nous avons examiné les progrès enregistrés par le Ministère dans la conversion en réserves de terres sélectionnées en vertu de traités en Saskatchewan et au Manitoba — les deux provinces visées par la majorité des ententes — et examiné également si le Ministère administrait le mécanisme de conversion en conformité avec ses obligations légales envers les Premières nations.

Pertinence

Les traités signés entre la Couronne et les Premières nations sont des ententes solennelles qui décrivent les promesses, les obligations et les bénéfices des deux parties. Cependant, les Premières nations n'ont pas toutes complètement reçu les terres auxquelles elles avaient droit aux termes des traités historiques. Les ententes sur les droits fonciers issus de traités prévoient le versement de fonds à ces Premières nations pour l'acquisition de terres ou leur donnent le droit de choisir des terres de la Couronne, ou les deux à la fois. Ces ententes constituent des engagements juridiques modernes par lesquels le gouvernement convient qu'il ne s'est pas acquitté de ses obligations découlant des traités. Reconnaissant que la conversion des terres en réserves prenait trop de temps, le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien s'est engagé, en 2001, à réduire ce temps à deux ans.

Il est important à la fois pour le Canada et les Premières nations de respecter, dans un délai raisonnable, les obligations prévues dans les ententes sur les droits fonciers issus de traités. Cela permet au Canada d'honorer ses engagements de longue date envers les Premières nations, qui ont traditionnellement un profond attachement à la terre qu'elles considèrent comme un élément essentiel de la sauvegarde de leur patrimoine culturel et de leur développement économique. Le gouvernement fédéral a engagé plus de 500 millions de dollars depuis 1992 afin de s'acquitter de ses obligations en Saskatchewan et au Manitoba.

Constatations

- Les lacunes dans les pratiques de gestion du Ministère — par exemple une planification inadéquate et l'absence de cibles pour la conversion des terres — ont limité les progrès de la conversion en réserves d'un grand nombre d'acres de terres que les Premières nations ont sélectionnées en Saskatchewan et au Manitoba.
- Depuis 1992, 58 p. 100 des acres de terres sélectionnées par les Premières nations en Saskatchewan ont obtenu le statut de réserve; seulement 12 p. 100 des acres sélectionnées par les Premières nations au Manitoba ont été converties depuis 1994. De plus, le Ministère n'a pas pu démontrer qu'il s'était doté d'un plan pour traiter les sélections qui restent et pour remplir ses engagements en vertu des accords.
- Les modalités des accords varient et cela peut expliquer en partie les écarts entre les progrès accomplis dans les deux provinces. Toutefois, ce sont les lacunes de la gestion du Ministère de certaines exigences du processus qui sont généralement responsables de la lenteur des progrès. Le Ministère est en mesure de remédier directement à certaines de ces lacunes, par exemple celles liées aux évaluations environnementales et aux travaux d'arpentage, deux des processus qu'il faut suivre avant de pouvoir convertir les terres. Le Ministère a un moindre contrôle sur les autres étapes, par exemple l'exigence selon laquelle les Premières nations doivent régler les questions concernant les intérêts de tiers, dont l'établissement d'une entente avec les municipalités pour la prestation de services municipaux.
- La façon inconsistante dont le Ministère communique les exigences auxquelles doivent se soumettre les Premières nations pour faire avancer le processus de conversion a causé de la frustration parmi les Premières nations. Nous avons constaté que, dans l'ensemble, le Ministère communique peu avec les Premières nations et qu'il leur transmet rarement de l'information sur l'état d'avancement du processus de sélection et sur les étapes à venir. Le Ministère fait peu d'efforts pour s'acquitter de sa responsabilité de recenser les Premières nations qui pourraient avoir besoin d'aide supplémentaire pour répondre aux exigences établies.

Réaction du Ministère. Affaires indiennes et du Nord Canada est d'accord avec les recommandations. Ses réponses détaillées se trouvent à la suite des recommandations dans tout le chapitre.

Introduction

Les obligations du Canada envers les Premières nations

7.1 Au cours des années 1760, les Premières nations qui habitaient le Sud de l'Ontario ont commencé à céder leurs droits sur des terres contre de l'argent dans le cadre de traités historiques. Après la Confédération, le Canada et les Premières nations ont signé onze traités visant les Prairies, certaines régions de l'Ontario, les Territoires du Nord-Ouest et le Nord-Est de la Colombie-Britannique, dits les traités numérotés. Il s'agissait pour le Canada, en partie, d'absorber les vagues de pionniers qui venaient s'installer dans les Prairies. Dans le cadre des traités, les Premières nations ont cédé au Canada leurs droits sur des terres et, en contrepartie, le Canada leur a promis qu'il leur en réserverait certaines. Pour ces Premières nations, les réserves promises étaient essentielles pour protéger leur mode de vie. Pour le Canada, ces traités étaient importants, car ils ouvraient la porte au développement.

7.2 Les traités sont des ententes solennelles signées entre la Couronne et les Premières nations. Les traités numérotés indiquaient la superficie des terres qui devaient être réservées à chaque famille, sans toutefois préciser le moment où cela devait être fait. Lors de la signature des traités, il était convenu que les Premières nations et le Canada devaient s'entendre sur les terres qui seraient mises de côté pour les Premières nations. Des fonctionnaires devaient ensuite revenir dans les régions au bout d'un ou deux ans pour recenser les membres des bandes et arpenter les terres destinées à devenir des réserves. Cependant, les populations des bandes fluctuaient continuellement à la fin des années 1800. Les maladies et le déclin des sources traditionnelles de nourriture avaient intensifié les déplacements de ces populations qui cherchaient de la nourriture. Par conséquent, les arpenteurs n'ont parfois pas inclus certains membres des bandes ou des bandes entières dans leur recensement initial. Certaines Premières nations n'ont donc pas reçu les terres promises en vertu de traités.

7.3 Les traités sont protégés par la Constitution. La *Loi constitutionnelle* reconnaît et affirme les droits issus de traités. Par les ententes sur les droits fonciers issus de traités qu'il a conclus avec les Premières nations, le Canada a reconnu qu'il a failli à ses obligations découlant des traités pour ce qui est de la cession de terres, et qu'il souhaite remplir ces obligations. Ces ententes ont été conclues avec des Premières nations dans plusieurs régions, mais la majorité d'entre

elles concernent la Saskatchewan et le Manitoba. Les gouvernements de ces deux provinces sont aussi signataires de ces ententes, car ils sont tenus, aux termes de la Convention sur le transfert des ressources naturelles de 1929-1930, de rendre des terres disponibles en vue de remplir les obligations non acquittées découlant des traités.

Les engagements du Canada à s'acquitter de ses obligations découlant des traités

7.4 En 1992, 25 Premières nations, le Canada et la Saskatchewan ont signé l'Entente-cadre sur les droits fonciers issus de traités en Saskatchewan afin de permettre au Canada d'honorer les engagements qu'il a pris dans des traités signés entre 1871 et 1906 (voir la pièce 7.1). L'Entente-cadre stipule ce qui suit : [*Traduction*] « Le Canada reconnaît qu'il n'a pas respecté ses obligations relatives aux droits fonciers issus de traités envers les bandes concernées et souhaite le faire. » Aux termes de l'Entente-cadre et de quatre ententes sur les droits fonciers issus de traités distinctes mais semblables (signées entre 1992 et 2000), le gouvernement fédéral a versé environ 380 millions de dollars à 29 Premières nations, à titre d'indemnité.

7.5 L'Entente-cadre sur les droits fonciers issus de traités au Manitoba a été signée en 1997 par le Comité sur les droits fonciers issus de traités au Manitoba (représentant 19 Premières nations), le Canada et le Manitoba. Cette Entente procure des **terres de la Couronne** et des fonds aux 19 Premières nations en question, ce qui permet au Canada de respecter un engagement de longue date découlant de traités qu'il a signés avec les Premières nations entre 1871 et 1910 (voir la pièce 7.1). L'Entente-cadre stipule ce qui suit : [*Traduction*] « Le Canada reconnaît que chacune des Premières nations visées par les traités n'a pas reçu suffisamment de terres pour respecter les obligations prévues par les traités » et [*Traduction*] « Le Comité sur les droits fonciers issus de traités et le Canada ont convenu que l'obligation du Canada consiste à fournir un nombre d'acres suffisant à chaque Première nation ayant droit à des terres. » De plus, sept autres Premières nations manitobaines ont signé des ententes distinctes entre 1994 et 1996. En tout, l'aide fédérale prévue en vertu de l'ensemble des ententes signées au Manitoba se chiffre à 126 millions de dollars.

Terre de la Couronne — Terre que le Canada a transférée à la province aux termes de la Convention sur le transfert des ressources naturelles de 1929-1930.

Les responsabilités respectives aux termes des ententes sur les droits fonciers issus de traités

7.6 En Saskatchewan et au Manitoba, les ententes sur les droits fonciers issus de traités précisent les responsabilités du Ministère, des provinces et des Premières nations. Parmi les principales

Pièce 7.1 Ententes sur les droits fonciers issus de traités en Saskatchewan et au Manitoba

	Saskatchewan		Manitoba	
Ententes-cadres				
Date de signature	Le 22 septembre 1992		Le 29 mai 1997	
Nombre de Premières nations visées	25		19	
Durée	Les Premières nations ont accepté de faire tout effort raisonnable pour convertir la superficie manquante avant le 12e anniversaire de la signature de l'accord.		Aucune date butoir	
Nombre d'acres admissibles visées par un droit foncier	**Superficie manquante :**	420 792	**Terres de la Couronne :**	985 949
	Acres d'équité :[1]	1 560 417	**Autres terres :**	114 677
	Acres d'honneur :	85 546	**Nombre total d'acres :**	**1 100 626**
	Nombre total d'acres :	**1 645 963**		
Argent versé en raison de droits fonciers (en millions de dollars)	Droits fonciers :	421,3	Paiements :	26,8
	Droits miniers :	18,9	Acquisition de terres :	24,5
	Total :	**440,2**	Autres :	24,7
	Portion provinciale (30 %) :	132,1	**Total (fédéral) :**	**76,0**
	Portion fédérale (70 %) :	308,1		
Coûts d'acquisition des terres	Les Premières nations doivent payer les terres avec l'argent qui leur est versé en raison de droits fonciers.		Les Premières nations ne payent pas pour les terres publiques qu'elles choisissent, mais elles doivent acquérir les autres terres avec l'argent que leur verse à cette fin le gouvernement fédéral.	
Ententes individuelles				
Provisions	Quatre Premières nations ont des ententes individuelles 406 161 acres 69,4 millions de dollars		Sept Premières nations ont des ententes individuelles 187 613 acres 49,9 millions de dollars	
Total des coûts pour le Canada (en millions de dollars)		**377,5**		**125,9**

[1]Le nombre total d'acres d'équité comprend la superficie manquante.

Superficie manquante — Le nombre d'acres de terre qu'une Première nation aurait dû recevoir quand sa réserve a été arpentée à l'origine, mais qu'elle n'a pas reçu. Aux termes des ententes sur les droits fonciers issus de traités, c'est le nombre minimum d'acres qui doit être acheté et mis de côté comme terres de réserve.

Acres d'équité — Acres allouées aux termes de l'Entente-cadre sur les droits fonciers issus de traités qui sont déterminés selon une formule d'équité. Cette formule tient compte à la fois de la population actuelle de la bande concernée par les droits fonciers et de sa population lorsque les terres de la bande ont été arpentées à l'origine.

Acres d'honneur — Le nombre d'acres auquel une Première nation avait droit selon des accords antérieurs (comme l'Entente sur les droits fonciers issus de traités de 1976) qui ont été honorés par l'Entente subséquente sur les droits fonciers issus de traités, si la formule de 1992 donnait une superficie moindre.

Terres de la Couronne — Terres transférées à la province par le Canada en vertu de la Convention sur le transfert des Ressources naturelles de 1929–1930.

Autres terres — Terres privées que certaines Premières nations concernées par les droits fonciers peuvent acheter lorsqu'il n'y a pas suffisamment de terres de la Couronne pour faire une sélection.

Sources : Ententes sur les droits fonciers issus de traités et Affaires indiennes et du Nord Canada

responsabilités qui lui sont confiées, le Ministère est chargé de déployer un nombre suffisant d'employés pour faciliter le respect de ses obligations, et d'exécuter les évaluations environnementales et les travaux d'arpentage nécessaires. Les Premières nations sont notamment chargées de procéder à la sélection des terres et de régler les questions concernant les tiers. Quant aux provinces, elles doivent mettre les terres de la Couronne sélectionnées à la disposition des Premières nations (voir la pièce 7.2).

Les ententes sur les droits fonciers issus de traités définissent le processus de conversion des terres sélectionnées en réserves

Réserve — Parcelle de terrain dont Sa Majesté est propriétaire et qui a été mise de côté à l'usage et au profit d'une Première nation.

7.7 Pour convertir une parcelle de terrain en **réserve** aux termes d'une entente, une Première nation doit tout d'abord sélectionner des terres de la Couronne ou acheter un terrain privé. Le chef et le conseil de bande doivent ensuite informer le Ministère de leur décision de convertir les terres en réserve en soumettant une résolution du conseil de bande. La Première nation, le Ministère et, dans le cas de terres de la Couronne, la province doivent alors respecter les conditions et les exigences prévues dans l'Entente. Une fois toutes les exigences respectées, le titre de propriété du terrain est transféré au Canada et un décret est publié portant création de la réserve (voir la pièce 7.3).

Fief simple — Titre de propriété qui accorde tous les droits afférents à une parcelle de biens immobiliers, soumis seulement aux limites imposées par les quatre pouvoirs du gouvernement : imposition, expropriation, police et déshérence.

7.8 Les Premières nations sont tenues d'acheter ou de sélectionner des terres en vue de les convertir en réserves. Une Première nation donnée peut décider de détenir les terres achetées, en tout ou en partie, en **fief simple** ou de sélectionner, en tout ou en partie, les terres mises de côté pour les convertir en réserves. Une Première nation peut aussi décider plutôt de financer des activités de développement économique, dans les limites prescrites par l'Entente sur les droits fonciers issus de traités, en utilisant une partie des fonds qu'elle reçoit pour acheter des terres. Cependant, lorsqu'une Première nation choisit une parcelle de terrain et indique qu'elle souhaite la convertir en réserve, cette Première nation, le Ministère et, dans le cas de terres de la Couronne, la province doivent suivre les étapes qui sont décrites dans l'Entente.

7.9 En Saskatchewan, lorsque les Premières nations acquièrent des terres privées, car il y a peu de terres de la Couronne disponibles, des dispositions prévoient deux fonds distincts pour compenser les pertes prévues de revenus fiscaux des municipalités lorsque les terres obtiennent le statut de réserve. Pour le Rural Municipal Compensation Fund (fonds d'indemnisation des municipalités rurales), le taux de compensation correspond à 22,5 fois les revenus fiscaux de l'exercice précédent et pour le Rural School Division Compensation Fund (fonds

d'indemnisation des divisions scolaires rurales), à 17,5 fois ces revenus. Enfin, l'Entente prévoit que la province sera indemnisée pour les terres de la Couronne provinciales sélectionnées par les Premières nations.

Pièce 7.2 Sommaire des rôles et responsabilités à l'égard des droits fonciers issus de traités en Saskatchewan et au Manitoba

Saskatchewan (1992)	Affaires indiennes et du Nord Canada	Province de la Saskatchewan	Chacune des Premières nations
Responsabilités générales			
Déployer un nombre suffisant d'employés pour coordonner et faciliter, avec rapidité et efficacité, le respect des obligations	●	●	
Faire tous les efforts raisonnables pour acquérir la superficie manquante à l'intérieur d'une période de 12 ans			●
Responsabilités à l'égard du processus			
Compléter la recherche concernant les titres et la première résolution du conseil de bande			●
Faire la liaison entre la Première nation et la province	●		
Négocier rapidement pour ne pas retarder inutilement la vente des terres de la Couronne provinciales; accélération de la publication des documents nécessaires provenant de tierces parties qui détiennent des intérêts dans des terres de la Couronne; et accélération de l'établissement et de l'adoption du décret provincial		●	
Préparer la version définitive de la présentation officielle au Comité sur les ajouts aux réserves	◓		●
Réaliser un examen environnemental préalable et, au besoin, une évaluation environnementale et effectuer des travaux de dépollution	●		●
Déterminer les travaux d'arpentage à effectuer	●		●
Régler les questions concernant les intérêts de tiers			●
Obtenir la description officielle des terres			●
Assurer la rédaction des comptes rendus des consultations auprès de la province et de la municipalité rurale	◓		●
Obtenir les recommandations du Comité sur les ajouts aux réserves et obtenir l'approbation de principe du directeur général régional	●		
Compléter l'acquisition des terres, si cela n'est pas déjà fait			●
Effectuer le transfert du titre au Canada			●
Réaliser les travaux d'arpentage obligatoires	●		
Accélérer l'établissement et l'adoption du décret fédéral et l'approbation du ministre	●		

● Tiers responsable ◓ Aide le tiers responsable

Pièce 7.2 Sommaire des rôles et responsabilités à l'égard des droits fonciers issus de traités en Saskatchewan et au Manitoba (suite)

Manitoba (1997)	Affaires indiennes et du Nord Canada	Province du Manitoba	Chacune des Premières nations	TLEC[1]
Responsabilités générales				
Déployer un nombre suffisant d'employés pour permettre au Canada de s'acquitter avec efficacité de toutes ses obligations	●	●		●
Donner des directives continues au personnel du Ministère sur les exigences relatives à l'accord afin de favoriser des relations de travail positives et productives entre le personnel, le Comité sur les droits fonciers issus de traités, le Manitoba et les Premières nations	●	●		●
Aider les Premières nations et les municipalités dans la négociation d'ententes sur la prestation de services municipaux et le développement		●		
Apporter un concours technique et professionnel, en temps utile, à toute Première nation				●
Négocier les ententes sur la prestation de services municipaux et le développement, au besoin; supprimer, annuler ou régler les intérêts de tiers			●	●
Responsabilités à l'égard du processus				
Effectuer une étude sur la sélection de terres			●	
Effectuer une évaluation environnementale	◕			
Préparer la première résolution du conseil de bande concernant la sélection des terres et les documents qui s'y rattachent			●	
Faire la liaison entre la Première nation et la province	●			
Organiser des consultations auprès des ministères et des organismes provinciaux et recueillir leurs commentaires		●		
Effectuer la recherche des titres fonciers et examiner l'historique de l'utilisation du territoire	●			
Préparer la présentation au Comité sur les ajouts aux réserves	●			
Examiner les questions liées aux intérêts de la province et de tiers et aux charges	●		●	
Conclure une entente sur la prestation de services avec les conseils locaux		◓	●	
Estimer les coûts des travaux d'arpentage	●			
Réaliser un examen environnemental	●			
Préparer la version définitive de la présentation au Comité sur les ajouts aux réserves	●			

[1]Le Comité sur les droits fonciers issus de traités est composé des représentants des Premières nations qui ont signé l'Entente-cadre.

● Tiers responsable ◓ Aide le tiers responsable

Pièce 7.2 Sommaire des rôles et responsabilités à l'égard des droits fonciers issus de traités en Saskatchewan et au Manitoba (suite)

Manitoba (1997)	Affaires indiennes et du Nord Canada	Province du Manitoba	Chacune des Premières nations	TLEC[1]
Obtenir les recommandations du Comité sur les ajouts aux réserves et obtenir l'approbation de principe du directeur général régional	●			
Régler les questions liées aux intérêts de la province et de tiers et aux charges (avec la résolution du conseil de bande envoyée à Affaires indiennes et du Nord Canada)			●	
Obtenir l'approbation de principe de la province		●		
Effectuer les travaux d'arpentage et compléter le levé du terrain	●			
Approuver le levé	●	●	●	
Obtenir le décret provincial pour le transfert des terres au Canada		●		
Obtenir le décret fédéral	●			

[1]Le Comité sur les droits fonciers issus de traités est composé des représentants des Premières nations qui ont signé l'Entente-cadre.

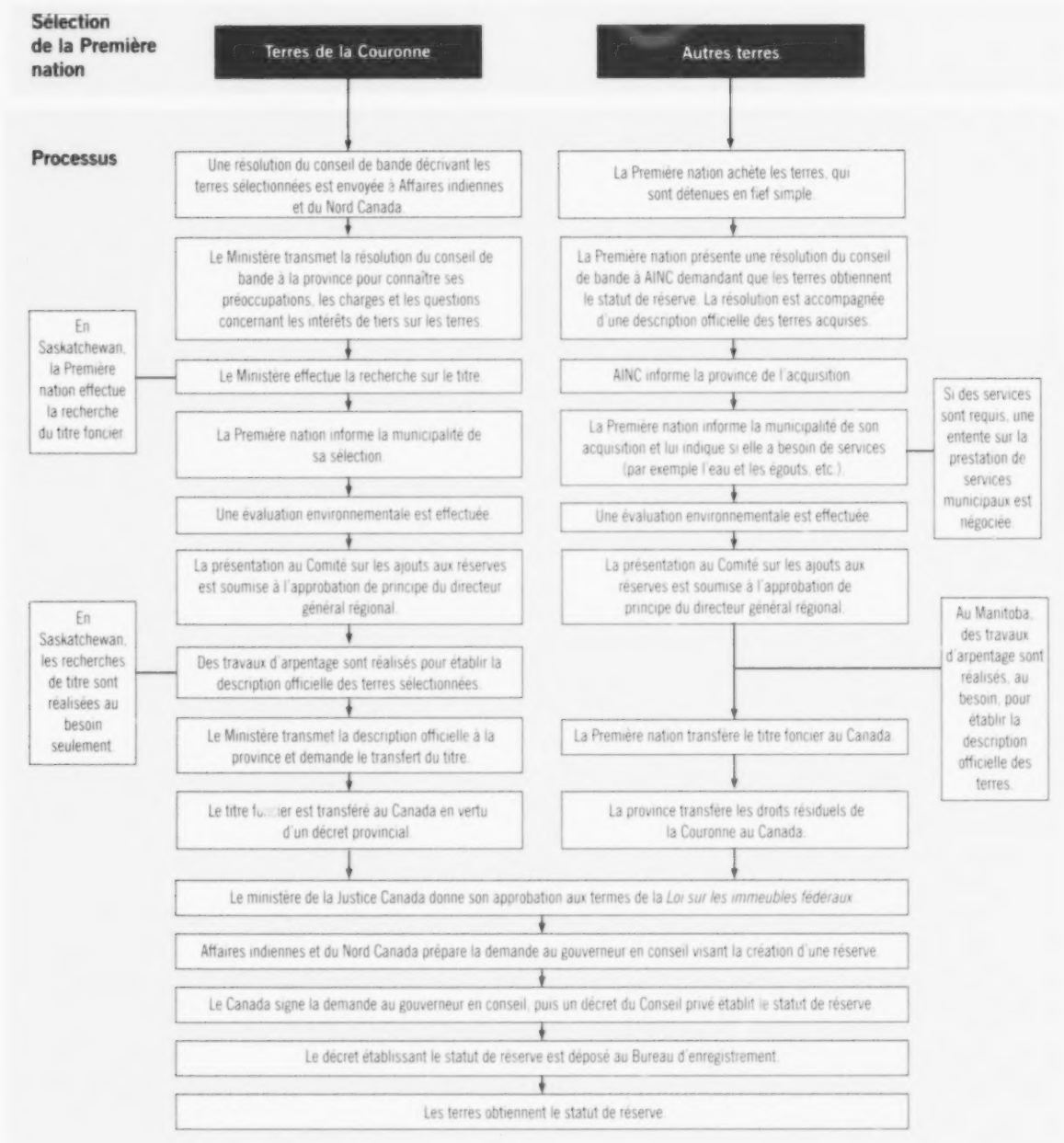
Sources : Entente-cadre sur les droits fonciers issus de traités au Manitoba et Entente-cadre sur les droits fonciers issus de traités en Saskatchewan

● Tiers responsable ◓ Aide le tiers responsable

7.10 Au Manitoba, l'Entente-cadre stipule que 90 p. 100 des terres sélectionnées doivent être des terres de la Couronne puisqu'il existe suffisamment de terres de la Couronne disponibles. L'Entente-cadre prévoit que la province rembourse la perte de revenus fiscaux des municipalités. Si la municipalité peut prouver qu'elle subit une perte au titre des revenus fiscaux, la province a établi le taux de paiement à raison de cinq fois les pertes fiscales nettes enregistrées au moment de la conversion. La province ne reçoit aucune indemnité du gouvernement fédéral pour les terres de la Couronne provinciales sélectionnées par les Premières nations.

7.11 Les processus établis dans l'Entente-cadre de la Saskatchewan sont valides pour 15 ans. Conformément à cette Entente, après le 14e anniversaire (septembre 2006), les parties conviennent de mener des négociations afin d'établir si des modifications à l'accord et si une période de temps supplémentaire quant à la durée de la validité des processus, sont requises ou non. Si les parties n'arrivent pas à un arrangement avant le 15e anniversaire, les processus établis dans l'Entente seront applicables pour une période de 3 ans. Après cette période, à moins qu'une autre entente soit intervenue, les processus établis pour d'autres catégories de création de réserves s'appliqueront. Par contre, l'Entente-cadre sur les droits fonciers issus de traités au Manitoba n'a pas de date d'expiration.

Pièce 7.3 Aperçu du processus de conversion des terres sélectionnées en réserves



Sources : Entente-cadre sur les droits fonciers issus de traités en Saskatchewan, Entente-cadre sur les droits fonciers issus de traités au Manitoba et Affaires indiennes et du Nord Canada

Objet de la vérification

7.12 Lors de notre vérification, nous avons examiné si Affaires indiennes et du Nord Canada disposait d'un cadre pour administrer les ajouts aux réserves qui sont établis aux termes des ententes sur les droits fonciers issus de traités, conformément aux obligations légales que lui confèrent ces ententes. Nous avons aussi évalué si le Ministère informe les Premières nations, de manière appropriée, de leurs responsabilités en vertu des ententes sur les droits fonciers issus de traités afin de faciliter, dans les meilleurs délais, la conversion des terres sélectionnées en réserves. Enfin, nous avons examiné si le Ministère communiquait de l'information pertinente au Parlement sur les résultats obtenus pour ce qui est du respect de ses obligations légales découlant des ententes sur les droits fonciers issus de traités.

7.13 Nous n'avons pas effectué de vérification d'autres organisations participant à ce processus. Nous n'avons pas non plus vérifié des Premières nations ou ententes de fiducie portant sur les droits fonciers issus de traités, qui assurent la gestion des fonds versés dans le cadre des ententes. Cependant, nous avons rencontré les représentants de ces organisations et des Premières nations afin de déterminer comment le Ministère s'acquittait de ses responsabilités. La section intitulée **À propos de la vérification**, à la fin du chapitre, fournit d'autres détails sur les objectifs, l'étendue, la méthode et les critères de la vérification.

Observations et recommandations

7.14 Le Ministère a eu des difficultés à faire concorder les données qu'il nous a transmises et à démontrer leur exactitude. Les données présentées au cours de la présente vérification proviennent de différentes bases de données, des dossiers sur les terres sélectionnées et d'autres dossiers régionaux. Les données constituent dans l'ensemble les meilleures estimations que le Ministère et nous-mêmes avons pu faire, compte tenu de l'information disponible.

Conversion des terres en réserves

Des progrès limités ont été enregistrés dans la conversion de terres en réserves

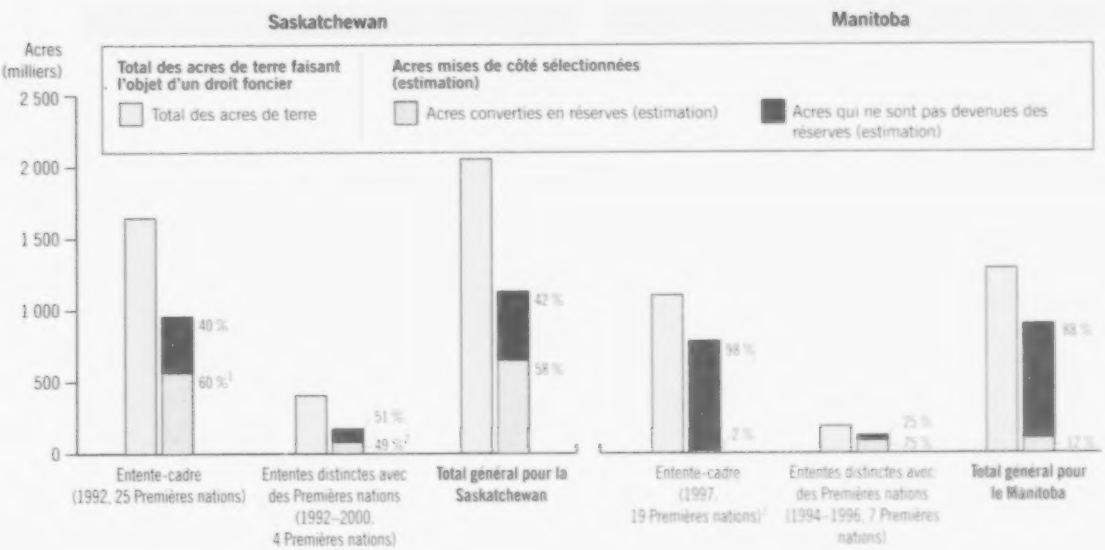
7.15 En 2001, le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien s'est engagé à réduire à deux ans le temps nécessaire pour convertir en réserves les terres sélectionnées par les Premières nations, au lieu des cinq à sept ans habituellement nécessaires. Nous nous attendions à ce que le Ministère ait respecté cet engagement et celui de s'acquitter des

obligations que lui confèrent les ententes. Il a rempli ses obligations dans une certaine mesure en Saskatchewan, mais il a fait peu de progrès au Manitoba.

7.16 Dans l'ensemble, environ 58 p. 100 des acres de terres sélectionnées par les Premières nations en Saskatchewan ont été converties en réserves. Plus précisément, depuis la signature de l'Entente-cadre de la Saskatchewan en 1992, environ 60 p. 100 des acres de terres sélectionnées en vertu de l'Entente-cadre ont été converties en réserves, alors qu'environ 90 p. 100 de la **superficie manquante** ont obtenu le statut de réserve. De plus, environ 49 p. 100 des acres de terres sélectionnées aux termes des ententes distinctes signées entre 1992 et 2000 ont été converties en réserves (voir la pièce 7.4).

Superficie manquante — Superficie des terres qu'une Première nation aurait dû recevoir lorsque sa réserve a été arpentée à l'origine, mais qu'elle n'a pas reçue. Selon les ententes sur les droits fonciers issue de traités, il s'agit de la superficie minimale qui doit être achetée ou sélectionnée et mise de côté comme terres de réserve.

Pièce 7.4 Progrès réalisés dans la conversion de terres en réserves en Saskatchewan et au Manitoba*



*Ce tableau est fondé sur les estimations du Ministère.

[1] Dans l'Entente-cadre sur les droits fonciers issus de traités en Saskatchewan, 420 792 acres étaient considérées comme la superficie manquante. Environ 378 852 acres (90 %) ont obtenu le statut de réserve. Cela veut dire que 20 Premières nations sur 25 ont converti leur superficie manquante en réserves.

[2] Dans les quatre ententes distinctes, 101 664 acres étaient considérées comme la superficie manquante. Au total, 72 700 acres (71,5 %) ont obtenu le statut de réserve. Cela veut dire qu'une Première nation sur quatre a converti sa superficie manquante en réserves.

[3] Quatre Premières nations n'ont pas encore ratifié l'Entente-cadre sur les droits fonciers issus de traités au Manitoba. Bien qu'elles ne soient pas comprises dans ces calculs, ces Premières nations ont fait des sélections totalisant 32 021 acres, et aucune de ces terres n'a été convertie en réserve.

Source : Affaires indiennes et du Nord Canada

7.17 Dans l'ensemble, environ 12 p. 100 des acres de terre sélectionnées par les Premières nations au Manitoba ont été converties en réserves. Plus précisément, depuis la signature de l'Entente-cadre du Manitoba en 1997, seulement 2 p. 100 environ des acres de terres sélectionnées en vertu de l'Entente-cadre ont obtenu le statut de réserve. Toutefois, environ 75 p. 100 des acres sélectionnées à ce jour dans le cadre des ententes distinctes signées entre 1994 et 1996 ont été converties en réserves (voir la pièce 7.4).

7.18 Dans les deux provinces, un grand nombre d'acres de terre ont été sélectionnées par les Premières nations, mais attendent toujours d'obtenir le statut de réserve. En Saskatchewan, le Ministère estime qu'environ 473 000 acres ont été sélectionnées en tout à cette fin, tandis qu'au Manitoba, environ 790 000 acres l'ont été. Par ailleurs, le Ministère n'a pas pu nous démontrer qu'il s'était doté d'un plan pour traiter les acres de terre sélectionnées non encore converties et remplir ses engagements aux termes des ententes.

7.19 Nous croyons que les progrès du Ministère ne correspondent pas aux engagements pris par le Canada, c'est-à-dire s'acquitter de ses obligations à l'égard des Premières nations en vertu des ententes sur les droits fonciers issus de traités et convertir les terres sélectionnées en réserves dans un délai de deux ans. Cette situation est particulièrement préoccupante, car l'Entente-cadre de la Saskatchewan doit expirer bientôt.

7.20 Recommandation. Affaires indiennes et du Nord Canada devrait élaborer et mettre en œuvre un plan décrivant en détail les mesures qu'il prendra pour traiter les acres de terre sélectionnées non encore converties et remplir son engagement de réduire le temps de traitement des dossiers sur les terres sélectionnées faisant l'objet de droits issus de traités, à partir de la réception de la résolution du conseil de bande jusqu'à la conversion en réserve.

Réponse du Ministère. Au cours des dernières années, Affaires indiennes et du Nord Canada a procédé à des investissements afin d'améliorer l'ensemble des processus servant à mettre des terres de côté à titre de terres de réserve. S'appuyant sur ses réalisations antérieures, le Ministère continuera à travailler dans ce domaine et concentrera ses efforts sur les difficultés propres aux régions, difficultés qui ont, par le passé, retardé la conversion des terres.

La conversion des terres en réserves apporte des avantages tangibles aux Premières nations

7.21 Le Ministère admet que les retards dans le processus de conversion des terres en réserves, aux termes des ententes sur les droits fonciers issus de traités, ont des répercussions sur le développement social et économique des Premières nations. Ces retards peuvent aussi entraîner d'importantes pertes financières pour les Premières nations qui achètent des terres privées en vue de les convertir et qui doivent acquitter des taxes sur ces terres jusqu'à ce qu'elles obtiennent le statut de réserve. Toutefois, lorsque les terres sont converties en réserves, les Premières nations en tirent parfois des avantages tangibles.

7.22 Dans une publication récente, qui visait à mettre en contexte la question de la création de réserves en Saskatchewan, Diversification de l'économie de l'Ouest Canada fait valoir que certains observateurs ont remarqué plusieurs effets communautaires et sociaux pouvant résulter de l'acquisition de terres additionnelles comme réserves, en particulier en territoire urbain. Ces effets sont, notamment, une amélioration du niveau de vie des membres des Premières nations; un milieu culturel qui est propice aux interactions entre les entrepreneurs, les clients et les éducateurs; et la centralisation des entreprises et des organisations autochtones. Sur le plan économique, les ajouts aux réserves peuvent favoriser la création d'emplois et d'un environnement propice à la mise sur pied d'entreprises qui appartiennent aux Premières nations. Les collectivités pourraient aussi bénéficier d'une plus forte demande de services professionnels et des recettes accrues des administrations municipales en contrepartie de services fournis. La pièce 7.5 présente quelques exemples de Premières nations qui ont utilisé les terres sélectionnées faisant l'objet de droits issus de traités pour améliorer leur situation économique et sociale.

Le Ministère doit communiquer clairement les procédures à suivre et les échéances aux Premières nations

7.23 Nous nous attendions à ce que le Ministère suive les procédures établies dans les ententes pour convertir les terres sélectionnées en réserves et les communique clairement aux Premières nations afin de simplifier le processus relatif aux droits fonciers issus de traités. Nous nous attendions aussi à ce que le Ministère dispose d'un mécanisme administratif efficace pour procéder à la conversion des terres sélectionnées en réserves.

Pièce 7.5 Effets des réserves créées aux termes des ententes sur les droits fonciers issus de traités

La Première nation de Muskeg Lake a acheté des terres à Saskatoon et a créé un parc industriel.

Au nombre des retombées positives, on compte quarante entreprises installées sur l'emplacement (autochtones et non autochtones), la création d'une grande variété d'emplois pour les Premières nations, l'accroissement des revenus pour la ville qui fournit les services, et un important développement commercial et économique pour la Première nation.

La Première nation de Star Blanket a acheté un terrain sur lequel se trouvait un immeuble à bureaux à Fort Qu'Appelle, en Saskatchewan.

Au nombre des retombées positives, on compte des débouchés et une croissance économiques pour les Premières nations et la municipalité; des locaux pour les entreprises autochtones et les institutions financières, lesquelles emploient plus de 100 personnes dans la ville; une formation précieuse et des opportunités d'emploi pour les Premières nations.

Sources : La Première nation de Muskeg Lake, la Première nation de Star Blanket, et Affaires indiennes et du Nord Canada

7.24 Les procédures concernant les droits fonciers issus de traités sont spécifiées dans les ententes, mais le Ministère a publié divers documents qui précisent aussi les modalités de conversion des terres, à l'extérieur du cadre des ententes. Ces diverses versions des procédures à suivre pour convertir les terres en réserves ont occasionné de la frustration au sein des Premières nations, car le Ministère ne leur communique pas toujours clairement le processus qui s'applique aux terres qu'elles ont sélectionnées en vertu d'un traité donné, l'état d'avancement du traitement de leur demande, les prochaines étapes à suivre et les échéances qui s'y rattachent.

7.25 Nous nous attendions à ce que le Ministère collabore étroitement avec les Premières nations qui participent au processus et avec les organisations des Premières nations dans chacune des régions pour s'assurer qu'elles comprennent bien les exigences et qu'elles les respectent. Les Premières nations disposant de moins de ressources pour respecter ces exigences pourraient tout particulièrement tirer profit d'une telle collaboration.

7.26 Les communications du Ministère sont à la fois formelles (consignées en dossier) et informelles (appels téléphoniques ou rencontres entre les agents de projet et les Premières nations, ou visites des agents de projet auprès des Premières nations, non consignés en dossier). Cependant, ces communications ne sont ni coordonnées ni soutenues. Ainsi, nous avons relevé des cas où le Ministère avait eu très peu de communications au sujet de terres sélectionnées, et ce, pendant plusieurs années. Cela est particulièrement important du fait

que les bandes ont souvent des élections, pratiquement tous les deux ans, et qu'un conseil de bande nouvellement élu peut mal connaître le processus relatif aux droits fonciers issus de traités ou l'état d'avancement des demandes déposées par sa Première nation. Or, cela peut retarder davantage le processus. Nous avons aussi constaté que le Ministère collaborait bien peu avec les organisations provinciales des Premières nations afin de favoriser les progrès.

7.27 **Recommandation.** Affaires indiennes et du Nord Canada devrait collaborer plus étroitement avec chacune des Premières nations pour élaborer un plan d'action visant les terres qu'elles ont sélectionnées. Il s'agit de :

- veiller à ce que la Première nation comprenne le processus de conversion;
- définir les échéances ou le calendrier des principales étapes du processus;
- concevoir une stratégie pour la conversion de chacune des terres sélectionnées en réserve;
- fournir une aide permanente aux Premières nations qui s'efforcent de s'acquitter de leurs responsabilités, aux termes des accords.

Réponse du Ministère. Affaires indiennes et du Nord Canada a déjà commencé à mettre en œuvre cette recommandation, de concert avec les bureaux régionaux, car ceux-ci rencontrent maintenant les Premières nations de façon régulière, selon un échéancier. En collaboration avec les Premières nations partenaires, les bureaux régionaux du Ministère feront en sorte de disposer de plans stratégiques à long terme d'ici décembre 2006. Une composante de ces plans est un mécanisme opérationnel pour déterminer les choix de terres posant des problèmes dans le cas de chaque Première nation et établir un plan prévoyant la façon de procéder pour faire progresser ces choix. Les plans en question préciseront clairement les rôles et responsabilités de chacun, conformément aux ententes de règlement des droits fonciers issus de traités, les étapes clés à suivre et les échéances à respecter. Les rencontres avec les Premières nations offriront aussi la possibilité d'assurer des communications régulières et permettront au Ministère de les aider encore davantage à remplir leurs obligations selon ce qui est prévu dans les ententes.

Gestion ministérielle du processus

Les problèmes de conversion connus depuis longtemps n'ont pas été résolus

7.28 Le Ministère connaît depuis longtemps les problèmes liés au processus de conversion des terres en réserves. Depuis 1996, le Ministère a effectué un grand nombre d'études qui analysent les problèmes de mise en œuvre des ententes sur les droits fonciers issus de traités. Ces études ont abouti à des plans d'action visant à combler ces lacunes. Toutefois, le Ministère a fait peu de progrès à l'égard des engagements pris dans ces plans d'action et les problèmes persistent. Trois grands obstacles ont été cernés, soit les évaluations environnementales, les travaux d'arpentage et le règlement des questions concernant les intérêts de tiers.

La mise à jour des évaluations environnementales n'est pas toujours nécessaire

7.29 Dans le cadre du processus de conversion des terres en réserves, les ententes exigent une évaluation environnementale (ou évaluation de l'emplacement) des terres sélectionnées afin de déterminer si des activités antérieures y ont eu des effets néfastes. Cette évaluation peut être exécutée avant l'achat des terres ou avant les travaux d'arpentage lorsqu'il s'agit de terres de la Couronne. Parfois, une évaluation plus détaillée de l'impact environnemental peut être exigée.

7.30 En 1999, le Ministère a publié une ligne directrice qui prévoit une date de péremption pour les évaluations environnementales en fonction de facteurs de risque comme un changement touchant l'utilisation des terres après la première évaluation. Cette ligne directrice fixe à deux ans la durée de la validité d'une évaluation environnementale. Cependant, le processus de conversion des terres en réserves prend habituellement plus de deux ans. Cela veut donc dire qu'il faut souvent mettre à jour les évaluations. Au Manitoba, environ 600 000 acres ont déjà été assujetties à une évaluation environnementale. Toutefois, étant donné qu'un petit nombre seulement de ces acres ont obtenu le statut de réserve à ce jour, il se peut que plusieurs évaluations environnementales deviennent périmées et doivent être mises à jour, ce qui pourrait retarder davantage la conversion.

7.31 La majorité des terres sélectionnées au Manitoba sont dans des forêts éloignées, non exploitées, avec un accès routier limité. Beaucoup de terres sélectionnées en Saskatchewan sont aussi dans des zones éloignées. Ainsi, l'exploitation et l'activité sur ces terres sont restreintes et il y a peu de risques que les conditions environnementales aient changé en deux ans. Le personnel des bureaux régionaux du Ministère a recommandé que la ligne directrice

soit révisée afin de donner une plus grande marge de manœuvre pour déterminer les évaluations qui doivent être mises à jour. Leur proposition a toutefois été rejetée. Dans les deux régions, nous avons découvert plusieurs évaluations environnementales (deux ou trois versions) presque identiques pour les mêmes terres, lesquelles avaient été effectuées à quelques années d'intervalle.

7.32 Les évaluations environnementales peuvent coûter très cher (temps du personnel, déplacements en avion, hébergement), et effectuer des visites supplémentaires d'un emplacement accroît les coûts du traitement de chaque sélection. De plus, nous avons constaté qu'il n'y a pas de coordination officielle des évaluations environnementales avec les autres exigences, dont les travaux d'arpentage.

La planification des travaux d'arpentage entraîne des retards

7.33 Aux termes des ententes, avant de transférer les terres à la Couronne, il faut les arpenter. Or, les efforts qui sont nécessaires pour respecter cette exigence varient considérablement d'un terrain à un autre. En effet, il existe pour certaines terres des levés de terrain fiables, alors que pour d'autres, il faut commencer les travaux d'arpentage à partir de zéro (c'est notamment le cas pour les terres de la Couronne dans le Nord).

7.34 Il faut consacrer beaucoup de temps et d'argent pour effectuer des travaux d'arpentage dans les régions éloignées du pays. Au Manitoba, les fonctionnaires du Ministère nous ont dit qu'étant donné que l'arpentage ne peut être fait que pendant certaines périodes de l'année et qu'il y a un nombre limité d'arpenteurs et un budget restreint prévu à cette fin, cette exigence peut entraver l'avancement de certains cas. Les fonctionnaires du Ministère nous ont aussi indiqué qu'au Manitoba, compte tenu des circonstances, cela pourrait prendre jusqu'à dix ans avant que certaines terres soient arpentées. Le personnel des bureaux régionaux a recommandé d'effectuer des travaux d'arpentage moins poussés dans les régions reculées, mais leur proposition a été rejetée par l'organisme provincial qui réglemente les travaux d'arpentage.

7.35 Les travaux d'arpentage, comme les évaluations environnementales, sont souvent entrepris indépendamment des efforts visant à régler les questions concernant les **intérêts de tiers** et des autres activités nécessaires pour la conversion des terres. Dans certains cas, nous avons constaté que même si les travaux d'arpentage avaient été complétés, l'étude du dossier stagnait parce que les

Intérêt de tiers — Tout intérêt, droit ou succession de quelque nature détenu par une tierce partie dans un bien-fonds, ou tout droit d'exploiter ou d'occuper le bien-fonds, autre qu'un droit de propriété en fief simple.

questions concernant les intérêts de tiers n'étaient pas réglées. À notre avis, une meilleure coordination de la planification des travaux d'arpentage pourrait faciliter le processus de conversion des terres.

7.36 Recommandation. Affaires indiennes et du Nord Canada devrait, dans le respect des lois et des règlements, faire ce qui suit :

- publier une ligne directrice révisée définissant les critères dont doivent tenir compte les fonctionnaires du Ministère lorsqu'ils effectuent des évaluations environnementales assorties d'un échéancier précis, et laissant au personnel le soin de déterminer si des mises à jour sont nécessaires;
- planifier les travaux d'arpentage de manière à permettre aux terres sélectionnées d'obtenir le statut de réserve dans les meilleurs délais;
- élaborer un plan stratégique coordonné pour éviter que l'exécution des évaluations environnementales et des travaux d'arpentage nécessaires retarde la conversion des terres en réserves.

Réponse du Ministère. D'ici à avril 2006, Affaires indiennes et du Nord Canada donnera accès dans son site Web au chapitre 12 de son *Guide de gestion des terres*, qui sera consacré à la gestion de l'environnement. Ce chapitre renfermera une politique bien structurée sur ce qu'on considère être une évaluation environnementale « périmée » d'un site. La politique se fondera sur des principes appropriés, tels que le recours à la discrétion voulue et la gestion du risque, lorsqu'on évalue si une terre choisie exige une nouvelle évaluation environnementale.

Avant le début de l'exercice financier, chaque bureau régional élaborera un plan opérationnel annuel dans son plan stratégique général, indiquant les moments des levés d'arpentage et des évaluations environnementales. Dans la mesure du possible, on planifiera ces levés et ces évaluations de façon qu'ils soient effectués simultanément, en particulier sur les parcelles de terres situées dans des endroits éloignés.

Le règlement des questions concernant les intérêts de tiers doit être prioritaire

7.37 Les ententes obligent les Premières nations à régler les questions concernant les intérêts de tiers, quoique l'Entente-cadre de la Saskatchewan permette au Ministère d'aider les Premières nations à cet égard. Les fonctionnaires du Ministère en Saskatchewan et au Manitoba nous ont indiqué que le règlement des questions concernant

les intérêts de tiers constituait un enjeu de taille qui occasionnait souvent d'importants retards.

7.38 Nous nous attendions à ce que le Ministère possède une stratégie visant à aider les Premières nations à régler les questions concernant les intérêts de tiers. Il s'avère qu'il n'a ni stratégie ni ligne directrice pour faciliter et orienter les efforts déployés par les Premières nations afin de régler les questions concernant les intérêts de tiers. Jusqu'ici, les interventions du Ministère ont été sporadiques et se sont faites au cas par cas.

7.39 Les ententes sur la prestation de services municipaux posent problème. Lorsqu'une Première nation a besoin de services municipaux pour des terres de réserve, les ententes exigent qu'elle demande à la municipalité d'entamer des négociations en vue de conclure **une entente sur la prestation de services municipaux**. Dans les deux provinces, ces ententes posent problème et retardent la conversion des terres en réserves.

Entente sur la prestation de services municipaux — Entente conclue entre une Première nation et une municipalité concernant des services comme la collecte de déchets, le déneigement, la protection contre les incendies, les services de police et l'alimentation en eau et en électricité. Ces services sont fournis à un prix convenu.

7.40 Les ententes-cadres ne stipulent pas formellement que ces ententes sur la prestation de services municipaux doivent être en place avant la conversion des terres en réserves. Si la Première nation a fait des efforts raisonnables pour régler les préoccupations de la municipalité, mais que la municipalité a refusé de conclure une entente, le Ministère peut recommander au ministre de mettre de côté les terres afin d'établir une réserve. Cependant, cela se fait rarement. Dans un cas, des négociations au sujet d'un terrain se sont déroulées pendant six ans durant lesquels la Première nation a dû payer les taxes à même les fonds de son règlement. Lorsqu'elle a demandé l'aide du Ministère pour résoudre ce problème, ce dernier n'a pas pu l'aider parce que la terre sélectionnée ne pouvait pas être retracée en raison d'un manque de communication interne et parce qu'il avait besoin d'information supplémentaire.

7.41 Selon les estimations du Ministère, de nombreuses sélections de terres faites en Saskatchewan sont plus tard annulées. Les fonctionnaires nous ont indiqué que cela était souvent attribuable à des questions concernant les intérêts de tiers qui ne pouvaient être réglées. Nous croyons que le Ministère devrait jouer un rôle plus actif dans le règlement des questions concernant les intérêts de tiers afin de remplir son obligation de fournir des terres de réserve aux Premières nations.

7.42 Au Manitoba, l'Entente-cadre a mis des fonds à la disposition des Premières nations pour le règlement des questions concernant les

intérêts de tiers, mais les Premières nations n'ont pas utilisé ces fonds. Selon l'Entente, 8,9 millions de dollars ont été mis de côté en 1997 afin d'aider les Premières nations à régler les questions concernant les intérêts de tiers. Ces fonds sont administrés par le Comité sur les droits fonciers issus de traités, qui est formé des Premières nations signataires. À ce jour, aucune somme n'a été utilisée même si, pour beaucoup de sélections, les questions concernant les intérêts de tiers ne sont toujours pas réglées après de nombreuses années et continuent de retarder les conversions. Les représentants du Comité sur les droits fonciers issus de traités nous ont dit que les Premières nations estimaient que le processus leur permettant d'avoir accès à ces fonds était très compliqué, étant donné sa longueur et la complexité des documents requis pour obtenir l'approbation d'un décaissement.

7.43 Par ailleurs, les fonctionnaires ont mentionné des cas où le Ministère avait aidé les Premières nations à régler des questions concernant les intérêts de tiers avec un certain succès. Dans un cas, par exemple, où la municipalité voulait consulter les citoyens pour savoir si elle devait s'opposer à l'établissement d'une réserve sur son territoire, le Ministère a participé à une assemblée publique pour apaiser les inquiétudes concernant l'établissement d'une réserve dans la municipalité. Il a pu expliquer en quoi consistaient les droits fonciers issus de traités et a affirmé que la Première nation avait répondu à toutes les exigences prévues par l'Entente. Après l'assemblée, la Première nation a réussi à négocier une entente de prestation de services municipaux avec la municipalité. Cela démontre que lorsque le Ministère participe plus activement, il peut contribuer à régler de telles questions. Toutefois, puisque l'étude de nombreux dossiers continue à être retardée à cause du règlement des questions concernant les intérêts de tiers, le Ministère devrait envisager d'accroître son aide aux Premières nations pour résoudre ces questions.

7.44 Le Ministère a pris des mesures en vue de clarifier les exigences. En 2003, le Ministère et la Fédération canadienne des municipalités ont lancé un projet destiné à améliorer la communication entre les Premières nations et les administrations municipales. Il s'agissait de résoudre certains problèmes qui entravaient la signature d'ententes de prestation de services municipaux. Ce projet consistait surtout à préparer une trousse contenant, notamment, un aperçu de la politique nationale sur les ajouts aux réserves, des suggestions visant à favoriser l'établissement de rapports entre les Premières nations et les municipalités, et des études de cas illustrant des partenariats positifs entre elles. Ce projet était accompagné d'ateliers destinés aux collectivités des Premières nations

et aux municipalités. Cette initiative de collaboration est un premier pas positif sur la voie du règlement des questions en suspens qui concernent les droits fonciers issus de traités.

7.45 Des dispositions visant à supprimer des obstacles ne sont pas pleinement utilisées. Les mécanismes de règlement des différends qui ont pour but de supprimer les obstacles pouvant surgir au cours de la mise en œuvre des ententes peuvent être utiles, mais il faut que les parties concernées les utilisent. Compte tenu du nombre de terres sélectionnées qui sont à l'étude, nous nous attendions à ce que les parties aient recours à ces mécanismes pour résoudre les problèmes qui se posent au cours du processus de mise en œuvre. Or, bien que de tels mécanismes existent dans les deux provinces — un conseil de règlement et un conseil d'arbitrage en Saskatchewan et un conseil de surveillance de la mise en œuvre et un comité consultatif supérieur au Manitoba —, ils ne servent pas à résoudre les problèmes et les conflits en suspens, notamment ceux qui concernent les intérêts de tiers.

7.46 Recommandation. Affaires indiennes et du Nord Canada devrait unir ses efforts à ceux des Premières nations afin de régler les questions concernant les intérêts de tiers. Il devrait notamment :

- miser sur ses premières initiatives, cibler les intervenants ayant habituellement des intérêts de tiers et les renseigner sur les droits fonciers issus de traités et sur la façon dont ils ont des répercussions sur eux;
- recenser les obstacles systémiques qui entravent le règlement des questions récurrentes concernant les intérêts de tiers et informer les Premières nations sur les stratégies et les mesures pouvant servir à supprimer les obstacles;
- favoriser l'utilisation des mécanismes de règlement des différends établis aux termes des ententes sur les droits fonciers issus de traités afin de faciliter le règlement des questions concernant les intérêts de tiers.

Réponse du Ministère. Affaires indiennes et du Nord Canada accroîtra les activités en matière de séances conjointes d'éducation et d'information des Premières nations, des provinces et des autres parties intéressées, telles que les municipalités. Pour cette mesure, on s'appuiera notamment sur les pratiques modèles mises en œuvre dans les processus des droits fonciers issus de traités en Saskatchewan et sur les travaux permanents de la Fédération canadienne des municipalités en ce domaine. Le Ministère développera encore davantage les outils pratiques pertinents, tels que les études de cas, qui permettent de

déterminer les problèmes structurels et des moyens de les régler avec succès.

Les ententes de règlement des droits fonciers issus de traités prévoient, dans certains cas, la création d'entités de règlement des différends dans la Première nation. Ces entités ont pour mandat d'aider les Premières nations signataires d'une entente pour leurs négociations avec des tiers. Le Ministère a commencé à rencontrer de façon régulière ces entités, afin de favoriser l'accès des Premières nations à ces mécanismes et à leur utilisation.

Le Ministère doit combler les lacunes dans ses pratiques de gestion

7.47 Nous nous attendions à ce que le Ministère dispose d'un cadre de gestion et de responsabilisation définissant les plans, les exigences en matière de ressources humaines, les lignes directrices, les systèmes et les procédures nécessaires pour respecter ses obligations relatives aux droits fonciers issus de traités. Nous avons cependant constaté qu'il y a peu de planification et de directives officielles, peu d'harmonisation des ressources humaines assignées à faire le travail, et qu'il n'y a pas de systèmes et de procédures pour faciliter le traitement des terres sélectionnées.

Les dossiers sur les terres sélectionnées révèlent la nécessité d'améliorer les pratiques de gestion

7.48 Nous avons examiné les dossiers sur les terres sélectionnées, tant en Saskatchewan qu'au Manitoba, afin de mieux comprendre certains problèmes et d'évaluer le rendement du Ministère par rapport à ses engagements. Nous avons prélevé à cette fin deux échantillons ciblés. Pour le premier échantillon, nous avons demandé à la Saskatchewan et au Manitoba de nous soumettre leurs meilleurs cas et leurs cas plus problématiques; nous avons choisi au total 24 dossiers. Cet échantillon avait pour fonction de déterminer ce que le Ministère entend par succès et par échec. Pour notre deuxième échantillon, nous avons choisi 44 dossiers constituant diverses situations de sélection de terres et présentant des caractéristiques précises, comme l'emplacement (milieu urbain ou rural, nord ou sud), le type d'entente par lequel ils sont visés (entente-cadre concernant plusieurs parties ou entente distincte) et l'état d'avancement (complet ou en cours). Nous avons examiné ces cas et les avons comparés aux meilleurs cas et aux cas plus problématiques.

7.49 Dans les deux échantillons, nous avons constaté que la plupart des dossiers contenaient les principaux documents requis à l'étape où

le dossier était arrivé dans le processus. La majorité des dossiers qui avaient été menés à bien se trouvaient en Saskatchewan, alors qu'au Manitoba, l'étude d'un nombre imposant de dossiers n'était pas encore terminée. Dans l'ensemble, les dossiers contenaient peu de documents (comme des notes au dossier et des comptes rendus de réunions) prouvant qu'il y avait eu des communications avec les Premières nations concernées, documentation qui est nécessaire pour bien gérer les terres sélectionnées.

7.50 Fait significatif, les méthodes de gestion des dossiers des agents de projet variaient grandement. Ces méthodes allaient des listes de contrôle détaillées et complètes et de l'envoi de notes périodiques au dossier, à pratiquement aucune gestion de dossier. Cette situation est particulièrement préoccupante si l'on tient aussi compte du taux de roulement des agents de projet responsables des terres sélectionnées, que nous avons remarqué dans chaque échantillon. En six ans, jusqu'à quatre agents de projet avaient été responsables de certains dossiers. Lorsque l'information n'est pas recueillie et consignée systématiquement, une telle situation, conjuguée au changement de personnel et au manque de fiabilité des systèmes de données du Ministère, devient rapidement très risquée.

7.51 Dans l'échantillon des meilleurs cas et des cas problématiques, presque tous les dossiers que le Ministère avait jugés satisfaisants avaient été ou étaient traités par le système sans grandes complications. Nous avons par contre noté que le temps de traitement était beaucoup plus court en Saskatchewan qu'au Manitoba. Inversement, la plupart des dossiers que le Ministère avait jugés plus problématiques comportaient de nombreuses complications concernant les intérêts de tiers, les problèmes avec les municipalités et les questions de procédure (par exemple, les terres sélectionnées non admissibles aux termes des ententes-cadres).

7.52 Dans notre deuxième échantillon, nous avons constaté que la majorité des dossiers présentaient les mêmes caractéristiques que les cas problématiques de notre premier échantillon. Très peu de cas avaient été traités par le système sans complications, et l'étude de la plupart des dossiers avait été retardée à une étape donnée du processus. Le règlement des questions concernant les intérêts de tiers — par exemple les préoccupations des municipalités ou les problèmes concernant les ressources naturelles (minéraux, ou pétrole et gaz) — était le plus souvent responsable des retards. Lorsque l'étude des dossiers stagnait pendant plusieurs années, il n'y avait aucun plan pour mettre fin à l'impasse. L'étude des dossiers était aussi retardée par les conditions imposées par le Ministère à l'approbation de principe

régionale, un document indiquant que la région appuie les sélections. Étant donné la similitude des caractéristiques de la plupart des dossiers de notre deuxième échantillon et des dossiers problématiques du premier échantillon, nous croyons qu'il faut régler certaines questions fondamentales en ce qui à trait à la gestion des dossiers et à la planification.

Le Ministère n'a pas de plan pour accélérer la conversion du reste des terres sélectionnées

7.53 Compte tenu du nombre de terres sélectionnées qui doivent encore être converties en réserves dans les deux régions et l'engagement de 2001 du Ministère visant à réduire à deux ans le temps de conversion, nous nous attendions à voir des plans régionaux comprenant une stratégie qui permettrait d'accélérer la temps requis pour la conversion.

7.54 En Saskatchewan, les documents de planification annuelle n'établissent aucun objectif précis pour les ententes sur les droits fonciers issus de traités. On n'y mentionne pas, par exemple, le nombre de cas de terres sélectionnées qui doivent être étudiés, ni de calendrier prévoyant la conversion des terres restantes. De plus, nous avons constaté que le bureau régional recommande parfois aux Premières nations de « diviser » une grande étendue de terrain sélectionnée en plus petites sélections. Ainsi, les parcelles qui posaient des problèmes difficiles (comme les intérêts de tiers) étaient isolées, permettant l'étude en premier des terrains plus faciles à traiter. De cette façon, on remettait à plus tard l'étude des cas plus complexes, ce qui a parfois donné lieu à des réserves en « damier », qui sont parsemées de terres détenues en fief simple. Nous n'avons pas trouvé de plan pour traiter les cas de terres sélectionnées qui sont plus complexes.

7.55 La situation est identique au Manitoba, où il n'y a pas de plan annuel précisant le nombre de cas de terres sélectionnées qui seront traités. Les représentants du Ministère nous ont dit qu'il n'y a pas de plan pour traiter les sélections qui sont considérées comme complexes, ce qui veut dire que les cas les plus simples sont traités d'abord, et que l'étude des cas plus complexes est retardée.

7.56 Des ententes supplémentaires sur les droits fonciers issus de traités sont négociées. Plusieurs Premières nations en Saskatchewan et une au Manitoba, qui n'avaient pas jusque-là été associées au processus relatif aux droits fonciers issus de traités, participent à des négociations en vue de conclure des ententes sur les droits fonciers issus de traités. Il est donc probable que le Ministère doive étudier des demandes

visant les terres sélectionnées aux termes de nouvelles ententes dans l'avenir. Il faudra qu'il en tienne compte lorsqu'il préparera les plans régionaux et affectera les ressources à ces travaux futurs.

7.57 Le personnel ne suffit pas à traiter les dossiers sur les terres sélectionnées. Bien que l'étude des cas plus complexes ne soit toujours pas achevée, le bureau régional de la Saskatchewan a réduit le personnel chargé de la gestion de ces dossiers au cours des dernières années et a de plus chargé des agents subalternes d'administrer ces dossiers. Les fonctionnaires nous ont expliqué que cela est attribuable au fait que les dossiers qui restent sont jugés comme des dossiers d'ordre administratif ou comme des dossiers de routine. Toutefois, compte tenu du fait que les dossiers qui restent sont reconnus comme étant complexes, nous croyons que ce n'est pas le cas. Récemment, au Manitoba, il y a eu une restructuration organisationnelle et certains postes ne sont toujours pas comblés. Cela crée des difficultés puisqu'un grand nombre de cas de terres sélectionnées doivent encore y être traités.

7.58 Absence d'outils et de directives à l'intention du personnel. Des outils (comme des listes de contrôle et des systèmes de gestion des dossiers) et des directives qui devraient être appliqués par tout le personnel sont d'autant plus importants que les agents de projet sont peu nombreux et ont souvent une expérience limitée. Nous avons cependant constaté qu'il y avait peu de directives à l'intention des employés et que l'on offrait peu de perfectionnement ou de formation pour faire en sorte que les agents de projet aient les connaissances et la formation requises pour traiter les cas de terres sélectionnées.

7.59 Recommandation. Affaires indiennes et du Nord Canada devrait élaborer et mettre en œuvre une méthode uniforme pour s'assurer que ses dossiers sur les terres sélectionnées sont bien organisés et contiennent les documents nécessaires pour faciliter la conversion.

Réponse du Ministère. Le Ministère élaborera au cours des prochains mois des pratiques appropriées et uniformes de gestion des dossiers, et les appliquera dans l'avenir.

7.60 Recommandation. Affaires indiennes et du Nord Canada devrait préparer un plan de gestion stratégique indiquant comment il gérera ses activités pour faire en sorte que les cas de terres sélectionnées soient traités dans un délai raisonnable. Ce plan stratégique devrait :

- contenir une estimation de la charge de travail permanente (pour ce qui est des cas à l'étude et à venir);

- préciser comment le Ministère traitera les cas qui sont encore à l'étude, lesquels sont souvent complexes;
- établir les ressources humaines et financières qui sont nécessaires;
- faire le suivi de l'information requise pour améliorer la planification et la communication des résultats des travaux.

Réponse du Ministère. De concert avec nos partenaires des Premières nations, les bureaux régionaux du Ministère élaboreront des plans stratégiques à long terme renfermant différentes composantes opérationnelles (annuelles). Ces plans seront assujettis à des examens et des ajustements périodiques, et prévoiront des échéanciers et des mesures du rendement. Ils seront mis en place d'ici décembre 2006 et les composantes de planification opérationnelle entreront en vigueur graduellement.

Le Ministère ne possède pas de système centralisé de suivi de l'information

7.61 Nous avons éprouvé de grandes difficultés à utiliser les données fournies par le Ministère parce qu'elles étaient incomplètes et incohérentes. En effet, il n'existe pas de base de données nationale pour administrer les engagements pris par l'État en vue de respecter ses obligations relatives aux droits fonciers issus de traités, pour assurer le suivi de ces engagements et pour communiquer l'information s'y rapportant. Les systèmes d'information existants varient d'une région à l'autre. L'information sur la gestion compilée par le Ministère ne permet pas d'administrer et de contrôler adéquatement le processus. De plus, elle ne favorise pas une reddition de comptes axée sur les résultats, car elle ne reflète pas les progrès du Ministère en ce qui a trait au respect de ses obligations.

7.62 Les deux ententes-cadres établissent des échéances pour les différentes étapes du processus. Nous nous attendions à ce que le Ministère ait recueilli de l'information sommaire pour suivre les progrès et recenser les retards ou d'autres problèmes au cours des différentes étapes du processus. Cependant, le Ministère ne dispose pas d'un système de suivi pour surveiller le respect de ces échéances. Lorsque les ententes établissent des échéances, il n'en assure pas le suivi afin de faire progresser continuellement l'étude des dossiers. Par ailleurs, le temps qui est réellement consacré à chaque dossier n'est pas consigné en dossier. Ces données pourraient contribuer à l'amélioration de l'efficacité du traitement des dossiers. Compte tenu de ces lacunes, le Ministère n'est pas en mesure d'établir un rapport direct entre les résultats obtenus et les coûts ou les calendriers d'exécution, ni de recenser et d'analyser les tendances.

7.63 Le système de suivi national proposé ne répondra pas aux besoins du Ministère. Le Ministère a souligné à maintes reprises la nécessité de disposer d'un système de suivi national global qui pourrait l'aider à administrer le processus complexe des droits fonciers issus de traités et les ajouts aux réserves, de même qu'à surveiller l'évolution du traitement de chacun des dossiers de terres sélectionnées et à faire rapport à cet égard. Toutefois, même si le Ministère planifie l'instauration d'une base de données nationale depuis 1999, cette base de données n'a toujours pas été mise en place.

7.64 L'initiative concernant les rapports sur les ajouts aux réserves constitue l'effort le plus récent déployé dans ce domaine. Il s'agit de créer un système national capable d'assurer le suivi des efforts permanents qui sont accomplis grâce à un cycle de vie défini en vue de rationaliser et d'accélérer le processus en général. Suite à l'examen des premiers modules implantés dans les bureaux régionaux, nous avons constaté que les éléments de données proposés par l'administration centrale sont généraux et peu utiles pour aider les régions à administrer le processus. Le système ne permettra pas au Ministère de repérer les obstacles dans le processus, de surveiller le rendement et de faire rapport à cet égard. En résumé, la base de données ne permettra pas au Ministère de surveiller efficacement les progrès réalisés à des fins de gestion ou de reddition de comptes.

7.65 Recommandation. Affaires indiennes et du Nord Canada devrait :

- prendre des mesures pour garantir que les données sur les droits fonciers issus de traités sont complètes et exactes;
- élaborer et instaurer un système de suivi des dossiers pouvant fournir de l'information exacte sur les résultats obtenus (par exemple le nombre d'acres de terres sélectionnées et le nombre d'acres converties en réserves). Le système de suivi des dossiers devrait être conçu pour signaler les obstacles et les risques concernant chacun des dossiers, de sorte que l'on pourrait mettre en œuvre des mesures correctives qui contribueraient à mener l'étude des dossiers à bien, en temps utile et avec efficacité;
- fournir régulièrement aux parties concernées, y compris les Premières nations et les gouvernements provinciaux, l'information dont elles ont besoin pour traiter les cas de terres sélectionnées.

Réponse du Ministère. Affaires indiennes et du Nord Canada élaborera un système électronique horizontal de gestion des bases de

données, fondé sur l'intégration de divers modules, notamment celui des ajouts aux réserves. Lorsque le système sera pleinement opérationnel, avant le 1er avril 2009, il permettra une recherche optimale de l'information et la gestion opérationnelle courante des dossiers.

Cette mesure exigera un certain nombre d'étapes. Au cours de la première année d'élaboration (2006-2007), on vérifiera l'intégrité des données contenues dans les bases de données existantes et les dossiers papiers. On élaborera en même temps le plan du projet et le plan de l'architecture du système. À la fin de la deuxième année (2007-2008), on convertira les dossiers papiers en format électronique, on apportera aux modules existants les remaniements nécessaires et on procédera à l'intégration horizontale de certains d'entre eux. La troisième année (2008-2009) sera l'année finale d'établissement du système. Au cours de celle-ci, on procédera aux essais du système. Lorsqu'ils seront terminés, en fin d'année, on déploiera le système.

Suivi des résultats et information communiquée au Parlement à ce sujet

Le suivi des résultats par le Ministère et l'information que celui-ci communique à ce sujet sont incomplets

7.66 Une bonne communication de l'information sur le rendement est un élément fondamental de l'efficacité de la gouvernance et de la reddition de comptes au Parlement. Nous avons examiné les rapports sur les plans et priorités et les rapports sur le rendement que le Ministère a préparés au cours des cinq dernières années. Cet examen visait à déterminer si le Ministère avait fixé des objectifs conformes aux obligations légales qui lui incombent aux termes des ententes sur les droits fonciers issus de traités; si les rapports contenaient des échéances et des cibles précises indiquant la manière dont il entendait respecter les objectifs établis; et si les résultats obtenus étaient communiqués.

7.67 Nous avons constaté qu'il y avait peu d'information sur les objectifs établis par le Ministère, ses attentes en matière de rendement, les échéances prévues et la communication des résultats obtenus. Nous ne nous attendons pas nécessairement à ce que des rapports détaillés soient préparés annuellement à ce sujet, mais le Parlement doit avoir accès à cette information périodiquement. Par exemple, l'expiration de l'Entente-cadre de la Saskatchewan est l'occasion idéale de faire rapport sur les obligations qui ont été respectées par le Canada aux termes de l'Entente de 1992. Or, nous n'avons trouvé aucun document public indiquant les progrès réalisés par le Ministère pour respecter les obligations relatives aux droits fonciers issus de traités. En 2001, le ministre s'était engagé à réduire à deux ans les délais de conversion

des terres en réserves, qui étaient de cinq à sept ans. Les rapports sur le rendement du Ministère qui ont suivi n'ont pas communiqué d'information sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de cet engagement.

7.68 Recommandation. Affaires indiennes et du Nord Canada devrait inclure périodiquement dans son rapport sur le rendement au Parlement :

- de l'information sur les résultats liés au respect de ses obligations légales relatives aux droits fonciers issus de traités, notamment les coûts, le nombre d'acres sélectionnées et le nombre d'acres converties en réserves;
- une mise à jour sur les efforts déployés en vue de réduire les délais de conversion des terres en réserves.

Réponse du Ministère. Affaires indiennes et du Nord Canada est résolu à fournir au Parlement des renseignements pertinents sur son rendement, en ce qui à trait aux droits fonciers issus de traités. Il le fera dans son prochain rapport ministériel sur le rendement et ensuite, périodiquement, tous les trois ans.

Conclusion

7.69 Le Ministère a enregistré des progrès limités dans la conversion des terres sélectionnées en réserves aux termes des ententes sur les droits fonciers issus de traités. Même si la Saskatchewan a réalisé des progrès plus importants que le Manitoba, un grand nombre de cas de terres sélectionnées sont toujours à l'étude. De plus, le Ministère n'a pas pu nous démontrer qu'il s'était doté d'un plan pour traiter les cas qui doivent encore être réglés et pour respecter ses engagements relatifs à ces ententes.

7.70 Le Ministère n'a pas de cadre de gestion pour procéder à la conversion des terres sélectionnées par les Premières nations aux termes des ententes sur les droits fonciers issus de traités dans un délai raisonnable. Nous avons constaté qu'il y avait peu de planification, d'information sur le suivi des cas de terres sélectionnées et de procédures officielles. Nous avons aussi noté qu'il y avait peu d'outils et de directives pour aider les agents de projet. Or, ces éléments sont tous nécessaires pour permettre au Ministère de s'acquitter de ses obligations découlant des ententes.

7.71 Le Ministère doit informer les Premières nations de ce qu'elles doivent faire et à quel moment, d'une manière qui aidera les Premières nations a respecter ces exigences aussi rapidement que possible.

7.72 Les problèmes de longue date liés au processus de conversion persistent et ils ralentissent la conversion des terres. Le Ministère doit régler les questions relatives aux évaluations environnementales et aux travaux d'arpentage; il accélérera ainsi le processus de conversion des terres.

7.73 Bien que le règlement des questions concernant les intérêts de tiers relève des Premières nations, le Ministère doit collaborer avec celles-ci pour élaborer des stratégies pour résoudre ces questions.

7.74 Le Ministère communique peu d'information au Parlement sur les progrès réalisés en vue de s'acquitter de ses obligations. Il doit mettre en place un système de suivi de l'information capable de produire des données fiables et utiles pour mieux administrer ses activités et faire rapport sur son rendement.

Réponse globale du Ministère. Le Canada est résolu à honorer ses obligations légales à l'égard des Premières nations et à régler les griefs en souffrance, pour le plus grand bien de tous les Canadiens. Dans le cadre des mesures prises pour redresser les injustices qui sapent la confiance et la collaboration, de solides partenariats ont vu le jour entre les Autochtones, les gouvernements et les collectivités non autochtones. Le règlement des revendications particulières, comme celles qui ont abouti à la conclusion d'ententes de règlement sur les droits fonciers issus de traités au Manitoba et en Saskatchewan, aide à instaurer de tels partenariats et à stimuler le développement économique dans les réserves et les collectivités environnantes. Les investissements en ce domaine ont procuré jusqu'à maintenant des avantages tangibles aux Premières nations et aux gouvernements provinciaux et locaux.

Affaires indiennes et du Nord Canada est déterminé à apporter en permanence des améliorations aux procédures afin de remplir ses obligations découlant des ententes de règlement des droits fonciers issus de traités au Manitoba et en Saskatchewan. Ce faisant, le Ministère continuera à travailler avec les Premières nations et les gouvernements provinciaux signataires, en respectant les rôles négociés des diverses parties, définis dans les ententes.

Le Ministère reconnaît l'importance des questions soulevées dans ce chapitre et il travaillera avec les Premières nations et ses autres partenaires à mettre en place des mesures s'appuyant sur les

réalisations actuelles, afin de régler ces questions. Celles-ci sont d'une grande complexité et exigent la coopération de tous les signataires des ententes sur les droits fonciers issus de traités. Pendant que le Ministère accepte les recommandations, nous devrons nous assurer que les fonds seront disponibles pour leur donner suite en tenant compte du présent contexte financier. Aussi, il doit être reconnu que cette activité nécessite la collaboration des autres parties concernées, telles que les municipalités, d'autres ministères gouvernementaux et tous les intérêts des tiers, qui, quoique n'étant pas spécifiquement signataires à ces ententes, ont un degré variable de participation et un impact sur les processus qui ont été examinés dans cette vérification.

À propos de la vérification

Objectifs

La vérification avait pour objectifs de déterminer si Affaires indiennes et du Nord Canada :

- dispose d'un cadre pour administrer les ajouts aux réserves qui sont établis aux termes des ententes sur les droits fonciers issus de traités, conformément à ses obligations légales telles que définies dans ces ententes;
- fait connaître aux Premières nations, de manière appropriée, leurs responsabilités aux termes des ententes sur les droits fonciers issus de traités afin de faciliter la conversion en réserves, dans les meilleurs délais, des terres acquises en vertu des ententes sur les droits fonciers issus de traités;
- communique de l'information pertinente au Parlement sur les résultats obtenus concernant le respect de ses obligations légales découlant des ententes sur les droits fonciers issus de traités.

Étendue et méthode

Notre vérification était axée sur la gestion par Affaires indiennes et du Nord Canada des obligations relatives aux droits fonciers issus de traités. Nous avons évalué si cette gestion était conforme aux obligations légales telles que définies dans les ententes sur les droits fonciers issus de traités. Nous avons mis l'accent sur la Saskatchewan et le Manitoba, car la majorité des ententes concernent ces deux provinces.

Nous avons utilisé deux échantillons afin de mieux comprendre certains problèmes et de faire une évaluation du rendement du Ministère par rapport à ses engagements. Le premier échantillon comprenait des cas extrêmes ou inhabituels. Nous avions demandé à la Saskatchewan et au Manitoba de nous soumettre un nombre égal de leurs meilleurs cas et de leurs cas plus problématiques, pour un total de 24 dossiers. Le deuxième échantillon était un échantillon stratifié significatif. Pour le constituer, nous avons choisi un certain nombre de dossiers dans chaque province de manière à obtenir diverses situations de sélection de terres, soit au total 44 dossiers. Nous avons utilisé cette deuxième technique d'échantillonnage pour déterminer si l'on retrouvait dans ces dossiers les mêmes situations que celles décrites dans les meilleurs cas ou dans les cas plus problématiques.

Nous avons fondé notre analyse sur les ententes relatives aux droits fonciers issus de traités de chacune des provinces. Nous avons recensé les principales étapes du processus de conversion des terres et nous avons évalué le traitement des cas à chacune de ces étapes. Nous avons fait le suivi des terres sélectionnées à l'aide des dates clés, la première date étant celle du lancement du processus de sélection par une Première nation (première résolution du conseil de bande) et la dernière, celle où les terres sélectionnées obtiennent le statut de réserve (décret).

L'équipe de vérification a rencontré le personnel du Ministère à l'administration centrale et dans ses bureaux régionaux en Saskatchewan et au Manitoba. Nous avons aussi rencontré les fonctionnaires régionaux de Ressources naturelles Canada et du ministère de la Justice Canada. Nous avons recueilli les avis de certains représentants des collectivités et des organisations des Premières nations, ainsi que ceux de représentants provinciaux et municipaux. Nous avons examiné les documents pertinents, y compris des

lois, des documents ministériels et régionaux, des documents de planification, des études, des plans d'action, des rapports d'évaluation et d'autres rapports, et des renseignements soumis par les parties intéressées.

Critères

Notre vérification reposait sur les critères suivants :

- Affaires indiennes et du Nord Canada a consulté les Premières nations et d'autres parties intéressées, et ils se sont entendus sur les modalités de conversion des terres sélectionnées en réserves aux termes des ententes sur les droits fonciers issus de traités, dans les meilleurs délais et dans le meilleur intérêt des Premières nations.
- Le Ministère disposait de l'organisation et des ressources nécessaires et possédait des politiques, des procédures et des échéances clairement définies pour mettre en œuvre les ententes sur les droits fonciers issus de traités et donner suite aux propositions d'ajouts aux réserves.
- Le Ministère a fait connaître aux Premières nations leurs responsabilités et les étapes à suivre dans le processus d'agrandissement des réserves, conformément aux ententes sur les droits fonciers issus de traités, ainsi que les échéances qui s'y rattachent, de manière à permettre aux Premières nations de bien les comprendre et de les respecter.
- Afin de les aider à respecter les exigences requises, le Ministère a procuré suffisamment de ressources, de formation et de lignes directrices aux Premières nations concernées par le processus d'agrandissement des réserves découlant des ententes sur les droits fonciers issus de traités.
- Le Ministère a défini des objectifs qui sont conformes à ses obligations légales aux termes des ententes sur les droits fonciers issus de traités; il a surveillé et mesuré les progrès réalisés en vue de respecter ses objectifs; et il a rendu publique l'information sur son rendement.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Ronnie Campbell
Directeur principal : Glenn Wheeler

Eric Anttila
Kevin McGillivary
Stacey Wowchuk

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre la Direction des communications en composant le (613) 995-3708 ou le 1 888 761-5953 (sans frais).

Annexe Tableau des recommandations

Les recommandations formulées au chapitre 7 sont présentées ici sous forme de tableau. Le numéro du paragraphe où se trouve la recommandation apparaît en début de ligne. Les chiffres entre parenthèses correspondent au numéro des paragraphes où le sujet de la recommandation est abordé.

Recommandation	Réponse du Ministère
Conversion des terres en réserves	
7.20 Affaires indiennes et du Nord Canada devrait élaborer et mettre en œuvre un plan décrivant en détail les mesures qu'il prendra pour traiter les acres de terre sélectionnées non encore converties et remplir son engagement de réduire le temps de traitement des dossiers sur les terres sélectionnées faisant l'objet de droits issus de traités, à partir de la réception de la résolution du conseil de bande jusqu'à la conversion en réserve. **(7.15-7.19)**	Au cours des dernières années, Affaires indiennes et du Nord Canada a procédé à des investissements afin d'améliorer l'ensemble des processus servant à mettre des terres de côté à titre de terres de réserve. S'appuyant sur ses réalisations antérieures, le Ministère continuera à travailler dans ce domaine et concentrera ses efforts sur les difficultés propres aux régions, difficultés qui ont, par le passé, retardé la conversion des terres.
7.27 Affaires indiennes et du Nord Canada devrait collaborer plus étroitement avec chacune des Premières nations pour élaborer un plan d'action visant les terres qu'elles ont sélectionnées. Il s'agit de : • veiller à ce que la Première nation comprenne le processus de conversion; • définir les échéances ou le calendrier des principales étapes du processus; • concevoir une stratégie pour la conversion de chacune des terres sélectionnées en réserve; • fournir une aide permanente aux Premières nations qui s'efforcent de s'acquitter de leurs responsabilités, aux termes des accords. **(7.23-7.26)**	Affaires indiennes et du Nord Canada a déjà commencé à mettre en œuvre cette recommandation, de concert avec les bureaux régionaux, car ceux-ci rencontrent maintenant les Premières nations de façon régulière, selon un échéancier. En collaboration avec les Premières nations partenaires, les bureaux régionaux du Ministère feront en sorte de disposer de plans stratégiques à long terme d'ici décembre 2006. Une composante de ces plans est un mécanisme opérationnel pour déterminer les choix de terres posant des problèmes dans le cas de chaque Première nation et établir un plan prévoyant la façon de procéder pour faire progresser ces choix. Les plans en question préciseront clairement les rôles et responsabilités de chacun, conformément aux ententes de règlement des droits fonciers issus de traités, les étapes clés à suivre et les échéances à respecter. Les rencontres avec les Premières nations offriront aussi la possibilité d'assurer des communications régulières et permettront au Ministère de les aider encore davantage à remplir leurs obligations selon ce qui est prévu dans les ententes.

Recommandation	Réponse du Ministère
Gestion ministérielle du processus	
7.36 Affaires indiennes et du Nord Canada devrait, dans le respect des lois et des règlements, faire ce qui suit : • publier une ligne directrice révisée définissant les critères dont doivent tenir compte les fonctionnaires du Ministère lorsqu'ils effectuent des évaluations environnementales assorties d'un échéancier précis, et laissant au personnel le soin de déterminer si des mises à jour sont nécessaires; • planifier les travaux d'arpentage de manière à permettre aux terres sélectionnées d'obtenir le statut de réserve dans les meilleurs délais; • élaborer un plan stratégique coordonné pour éviter que l'exécution des évaluations environnementales et des travaux d'arpentage nécessaires retarde la conversion des terres en réserves. **(7.33-7.35)**	D'ici à avril 2006, Affaires indiennes et du Nord Canada donnera accès dans son site Web au chapitre 12 de son *Guide de gestion des terres*, qui sera consacré à la gestion de l'environnement. Ce chapitre renfermera une politique bien structurée sur ce qu'on considère être une évaluation environnementale « périmée » d'un site. La politique se fondera sur des principes appropriés, tels que le recours à la discrétion voulue et la gestion du risque, lorsqu'on évalue si une terre choisie exige une nouvelle évaluation environnementale. Avant le début de l'exercice financier, chaque bureau régional élaborera un plan opérationnel annuel dans son plan stratégique général, indiquant les moments des levés d'arpentage et des évaluations environnementales. Dans la mesure du possible, on planifiera ces levés et ces évaluations de façon qu'ils soient effectués simultanément, en particulier sur les parcelles de terres situées dans des endroits éloignés.
7.46 Affaires indiennes et du Nord Canada devrait unir ses efforts à ceux des Premières nations afin de régler les questions concernant les intérêts de tiers. Il devrait notamment : • miser sur ses premières initiatives, cibler les intervenants ayant habituellement des intérêts de tiers et les renseigner sur les droits fonciers issus de traités et sur la façon dont ils ont des répercussions sur eux;	Affaires indiennes et du Nord Canada accroîtra les activités en matière de séances conjointes d'éducation et d'information des Premières nations, des provinces et des autres parties intéressées, telles que les municipalités. Pour cette mesure, on s'appuiera notamment sur les pratiques modèles mises en œuvre dans les processus des droits fonciers issus de traités en Saskatchewan et sur les travaux permanents de la Fédération canadienne des municipalités en ce domaine. Le Ministère développera encore davantage les outils pratiques pertinents, tels que les études de cas, qui permettent de déterminer les problèmes structurels et des moyens de les régler avec succès.

Recommandation	Réponse du Ministère
• recenser les obstacles systémiques qui entravent le règlement des questions récurrentes concernant les intérêts de tiers et informer les Premières nations sur les stratégies et les mesures pouvant servir à supprimer les obstacles; • favoriser l'utilisation des mécanismes de règlement des différends établis aux termes des ententes sur les droits fonciers issus de traités afin de faciliter le règlement des questions concernant les intérêts de tiers. **(7.37-7.45)**	Les ententes de règlement des droits fonciers issus de traités prévoient, dans certains cas, la création d'entités de règlement des différends dans la Première nation. Ces entités ont pour mandat d'aider les Premières nations signataires d'une entente pour leurs négociations avec des tiers. Le Ministère a commencé à rencontrer de façon régulière ces entités, afin de favoriser l'accès des Premières nations à ces mécanismes et à leur utilisation.
7.59 Affaires indiennes et du Nord Canada devrait élaborer et mettre en œuvre une méthode uniforme pour s'assurer que ses dossiers sur les terres sélectionnées sont bien organisés et contiennent les documents nécessaires pour faciliter la conversion. **(7.53-7.58)**	Le Ministère élaborera au cours des prochains mois des pratiques appropriées et uniformes de gestion des dossiers, et les appliquera dans l'avenir.
7.60 Affaires indiennes et du Nord Canada devrait préparer un plan de gestion stratégique indiquant comment il gérera ses activités pour faire en sorte que les cas de terres sélectionnées soient traités dans un délai raisonnable. Ce plan stratégique devrait : • contenir une estimation de la charge de travail permanente (pour ce qui est des cas à l'étude et à venir); • préciser comment le Ministère traitera les cas qui sont encore à l'étude, lesquels sont souvent complexes; • établir les ressources humaines et financières qui sont nécessaires;	De concert avec nos partenaires des Premières nations, les bureaux régionaux du Ministère élaboreront des plans stratégiques à long terme renfermant différentes composantes opérationnelles (annuelles). Ces plans seront assujettis à des examens et des ajustements périodiques, et prévoiront des échéanciers et des mesures du rendement. Ils seront mis en place d'ici décembre 2006 et les composantes de planification opérationnelle entreront en vigueur graduellement.

Recommandation	Réponse du Ministère
• faire le suivi de l'information requise pour améliorer la planification et la communication des résultats des travaux. **(7.53-7.58)**	
7.65 Affaires indiennes et du Nord Canada devrait : • prendre des mesures pour garantir que les données sur les droits fonciers issus de traités sont complètes et exactes; • élaborer et instaurer un système de suivi des dossiers pouvant fournir de l'information exacte sur les résultats obtenus (par exemple le nombre d'acres de terres sélectionnées et le nombre d'acres converties en réserves). Le système de suivi des dossiers devrait être conçu pour signaler les obstacles et les risques concernant chacun des dossiers, de sorte que l'on pourrait mettre en œuvre des mesures correctives qui contribueraient à mener l'étude des dossiers à bien, en temps utile et avec efficacité; • fournir régulièrement aux parties concernées, y compris les Premières nations et les gouvernements provinciaux, l'information dont elles ont besoin pour traiter les cas de terres sélectionnées. **(7.61-7.64)**	Affaires indiennes et du Nord Canada élaborera un système électronique horizontal de gestion des bases de données, fondé sur l'intégration de divers modules, notamment celui des ajouts aux réserves. Lorsque le système sera pleinement opérationnel, avant le 1er avril 2009, il permettra une recherche optimale de l'information et la gestion opérationnelle courante des dossiers. Cette mesure exigera un certain nombre d'étapes. Au cours de la première année d'élaboration (2006-2007), on vérifiera l'intégrité des données contenues dans les bases de données existantes et les dossiers papiers. On élaborera en même temps le plan du projet et le plan de l'architecture du système. À la fin de la deuxième année (2007-2008), on convertira les dossiers papiers en format électronique, on apportera aux modules existants les remaniements nécessaires et on procédera à l'intégration horizontale de certains d'entre eux. La troisième année (2008-2009) sera l'année finale d'établissement du système. Au cours de celle-ci, on procédera aux essais du système. Lorsqu'ils seront terminés, en fin d'année, on déploiera le système.
Suivi des résultats et information communiquée au Parlement à ce sujet	
7.68 Affaires indiennes et du Nord Canada devrait inclure périodiquement dans son rapport sur le rendement au Parlement :	Affaires indiennes et du Nord Canada est résolu à fournir au Parlement des renseignements pertinents sur son rendement, en ce qui a trait aux droits fonciers issus de traités. Il le fera dans son prochain rapport ministériel sur le rendement et ensuite, périodiquement, tous les trois ans.

Recommandation	Réponse du Ministère
• de l'information sur les résultats liés au respect de ses obligations légales relatives aux droits fonciers issus de traités, notamment les coûts, le nombre d'acres sélectionnées et le nombre d'acres converties en réserves; • une mise à jour sur les efforts déployés en vue de réduire les délais de conversion des terres en réserves. **(7.66-7.67)**	

Réponse globale du Ministère

Le Canada est résolu à honorer ses obligations légales à l'égard des Premières nations et à régler les griefs en souffrance, pour le plus grand bien de tous les Canadiens. Dans le cadre des mesures prises pour redresser les injustices qui sapent la confiance et la collaboration, de solides partenariats ont vu le jour entre les Autochtones, les gouvernements et les collectivités non autochtones. Le règlement des revendications particulières, comme celles qui ont abouti à la conclusion d'ententes de règlement sur les droits fonciers issus de traités au Manitoba et en Saskatchewan, aide à instaurer de tels partenariats et à stimuler le développement économique dans les réserves et les collectivités environnantes. Les investissements en ce domaine ont procuré jusqu'à maintenant des avantages tangibles aux Premières nations et aux gouvernements provinciaux et locaux.

Affaires indiennes et du Nord Canada est déterminé à apporter en permanence des améliorations aux procédures afin de remplir ses obligations découlant des ententes de règlement des droits fonciers issus de traités au Manitoba et en Saskatchewan. Ce faisant, le Ministère continuera à travailler avec les Premières nations et les gouvernements provinciaux signataires, en respectant les rôles négociés des diverses parties, définis dans les ententes.

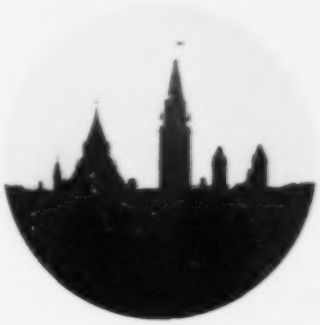
Le Ministère reconnaît l'importance des questions soulevées dans ce chapitre et il travaillera avec les Premières nations et ses autres partenaires à mettre en place des mesures s'appuyant sur les réalisations actuelles, afin de régler ces questions. Celles-ci sont d'une grande complexité et exigent la coopération de tous les signataires des ententes sur les droits fonciers issus de traités. Pendant que le Ministère accepte les recommandations, nous devrons nous assurer que les fonds seront disponibles pour leur donner suite en tenant compte du présent contexte financier. Aussi, il doit être reconnu que cette activité nécessite la collaboration des autres parties concernées, telles que les municipalités, d'autres ministères gouvernementaux et tous les intérêts des tiers, qui, quoique n'étant pas spécifiquement signataires à ces ententes, ont un degré variable de participation et un impact sur les processus qui ont été examinés dans cette vérification.

Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes — Novembre 2005

Table des matières principale

	Questions d'une importance particulière — 2005 Points saillants — Chapitres 1 à 8
Chapitre 1	Gendarmerie royale du Canada — Les services de police à contrat
Chapitre 2	La qualité et la communication des résultats des sondages
Chapitre 3	Agence du revenu du Canada — La vérification des déclarations de revenus des particuliers et des fiducies
Chapitre 4	La gestion des initiatives horizontales
Chapitre 5	Le soutien accordé aux industries culturelles
Chapitre 6	Élections Canada — L'administration du processus électoral fédéral
Chapitre 7	Affaires indiennes et du Nord Canada — Le respect des obligations relatives aux droits fonciers issus de traités
Chapitre 8	Autres observations de vérification
Annexes	

2005



Rapport de la

vérificatrice générale du Canada

à la Chambre des communes

NOVEMBRE

Chapitre 8
Autres observations de vérification

Annexes

Bureau du vérificateur général du Canada

Le Rapport de novembre 2005 de la vérificatrice générale du Canada comporte des questions d'une importance particulière, les points saillants, huit chapitres ainsi que des annexes. La table des matières principale se trouve à la fin du présent document.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également diffusé sur notre site Web à l'adresse www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au :

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : (613) 952-0213, poste 5000, ou 1 888 761-5953
Télécopieur : (613) 943-5485
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada 2005

N° de catalogue FA1-2005/2-8F
ISBN 0-662-70550-5

Table des matières

Autres observations de vérification

Points saillants 3

L'Agence canadienne de développement international
L'Agence a géré de manière responsable les secours aux victimes du tsunami 5

Transports Canada — Le Pont de Québec
Une solution s'impose pour la restauration et l'entretien du Pont de Québec 16

Parc Downsview Park Inc.
Progrès réalisés dans le transfert des terrains de Downsview et le financement de ses activités futures 22

La *Loi sur l'assurance-emploi*
Le mécanisme d'établissement des taux de cotisation a été modifié 25

Annexes

A. *Loi sur le vérificateur général* 31

B. Rapports du Comité permanent des comptes publics à la Chambre des communes, 2004-2005 43

C. Rapport qui découle de la vérification du rapport *Dépôt des rapports des sociétés d'État au Parlement* du président du Conseil du Trésor 44

D. Coût des vérifications des sociétés d'État effectuées par le Bureau du vérificateur général du Canada 46

Chapitre

8

Autres observations de vérification

Tous les travaux de vérification dont traite le présent chapitre ont été menés conformément aux normes pour les missions de certification établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Même si le Bureau a adopté ces normes comme exigences minimales pour ses vérifications, il s'appuie également sur les normes et pratiques d'autres disciplines.

Autres observations de vérification

Points saillants

Objet Tous les ans, nous vérifions les états financiers du gouvernement du Canada, de la plupart des sociétés d'État et d'autres organisations. Dans le chapitre sur les autres observations de vérification, nous présentons des questions précises qui ont attiré notre attention au cours de ces vérifications annuelles ou de vérifications de gestion. Le présent chapitre comprend quatre de ces observations, elles concernent l'Agence canadienne de développement international (ACDI), Transports Canada, Parc Downsview Park Inc. et la *Loi sur l'assurance-emploi*.

Comme elles portent sur des sujets précis, ces observations ne s'appliquent pas à d'autres questions connexes et ne doivent pas servir à tirer des conclusions sur des sujets que nous n'avons pas examinés.

Pertinence Il se peut que nous signalions une observation précise pour une raison donnée parmi bien d'autres. En règle générale, la question est ponctuelle et indique la possibilité d'un problème systémique plus vaste. Elle peut faire intervenir des fonds publics importants et soulever des questions quant à la conformité aux lois et aux règlements. Quelle que soit la raison, chaque observation de ce chapitre concerne un sujet qui, à notre avis, justifie l'attention du Parlement.

Constatations

- **ACDI — Les secours aux victimes du tsunami.** Au cours de la catastrophe provoquée par le tsunami en Asie du Sud-Est, l'Agence a fourni des secours et lancé avec succès un programme de fonds d'équivalence. En règle générale, elle a bien géré ses accords de subvention et établi un cadre de responsabilisation satisfaisant pour ce programme quinquennal. L'Agence n'a pas été en mesure de dépenser, avant la fin de l'exercice, les fonds alloués à l'origine au tsunami et a utilisé à d'autres fins environ 69 millions de dollars. Elle compte réaffecter un montant équivalent à même son budget régulier de 2005-2006 aux secours aux victimes du tsunami. Il sera important à l'avenir qu'elle présente des rapports crédibles et sincères sur l'aide aux victimes du tsunami.

- **Transports Canada — Le Pont de Québec.** En 1993, Transports Canada signait une entente avec la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada (aujourd'hui le CN) par laquelle il cédait à la société d'État (privatisée par la suite) la propriété du Pont de Québec. En 1997, Transports Canada, le CN et le gouvernement du Québec ont signé une entente de 60 millions de dollars pour la restauration du pont sur dix ans. Aujourd'hui, la restauration de cette importante infrastructure de transport régionale, désignée lieu historique national, n'est que partiellement achevée. Les travaux de restauration du pont ne seront pas terminés en respectant l'échéancier et les budgets prévus à l'entente. Des questions importantes demeurent quant au financement du reste des travaux de restauration du pont dans les années à venir. Transports Canada doit prendre des mesures qui assureront la viabilité à long terme du Pont de Québec.

- **Parc Downsview Park Inc. — Le transfert des terrains de Downsview et le financement de ses activités futures.** Le gouvernement a pris des dispositions pour faire approuver par le Parlement le transfert de 227,65 hectares de terrain de Downsview à la société Parc Downsview Park Inc. Il a également autorisé l'usage des terrains pour générer des revenus dans le but de financer la création d'un espace vert à des fins récréatives. Si elles se concrétisent, ces décisions régleront des problèmes que nous avions déjà portés à l'attention du Parlement.

- **La *Loi sur l'assurance-emploi* — Un nouveau mécanisme d'établissement des taux.** Au cours des six dernières années, nous avons soulevé des préoccupations quant au respect de l'esprit de la *Loi sur l'assurance-emploi* —entre autres, en ce qui a trait à l'établissement des taux de cotisation et à ses répercussions sur la taille et la croissance de l'excédent accumulé dans le Compte d'assurance-emploi. En vertu de modifications récentes apportées à la *Loi*, le mécanisme d'établissement des taux changera à compter de 2006, de sorte que le taux de cotisation, pour chaque année, assurera un apport de revenus tout juste suffisant pour couvrir les coûts du programme. Les revenus et les charges du programme seront toujours comptabilisés dans le Compte, mais l'excédent accumulé ne doit plus être pris en considération dans le calcul du taux de cotisation qui assure le point d'équilibre.

L'Agence canadienne de développement international

L'Agence a géré de manière responsable les secours aux victimes du tsunami

En résumé

Nous avons évalué le travail accompli par l'Agence canadienne de développement international en rapport avec le tsunami survenu en Asie du Sud-Est. Après avoir pris connaissance de l'étendue de la catastrophe, le gouvernement du Canada s'est engagé à verser 425 millions de dollars sur cinq ans à titre de contribution globale pour les victimes. Ces fonds étaient destinés à des initiatives d'aide humanitaire, de restauration et de reconstruction dans les pays les plus touchés, en particulier le Sri Lanka et l'Indonésie.

Un grand nombre de Canadiennes et de Canadiens ont soutenu les initiatives de secours aux victimes du tsunami. Vingt-sept organisations non gouvernementales (ONG) ont amassé 213 millions de dollars, somme qui donnait droit à une contribution équivalente de la part du gouvernement. À la fin de juin 2005, l'Agence avait déboursé 90,6 millions des fonds d'équivalence et un montant supplémentaire de 37,6 millions de dollars en aide immédiate aux organismes admissibles. De plus, le Canada travaille avec les provinces et les municipalités pour appuyer leur participation en fournissant un soutien technique au processus de reconstruction.

Lors de notre vérification, nous avons constaté ce qui suit :

- L'Agence a réussi à lancer un programme de fonds d'équivalence au cours d'une situation d'urgence.
- Dans l'ensemble, les accords de subvention ont été bien gérés.
- Le cadre de responsabilisation de l'Agence est satisfaisant. Si l'on en juge d'après la première année du programme quinquennal, l'approche de l'Agence semble pointer dans la bonne direction.
- L'Agence n'a pas été en mesure de dépenser, avant la fin de l'exercice 2004-2005, les fonds alloués à l'origine pour les secours aux victimes du tsunami et a utilisé à d'autres fins environ 69 millions de dollars qui étaient destinés aux secours aux victimes du tsunami. À titre de compensation, l'Agence prévoit prendre un montant équivalent à même son budget régulier de 2005-2006 pour l'affecter aux secours aux victimes du tsunami. Elle devra faire rapport au Parlement sur la manière dont elle s'y est prise pour allouer ce montant, ainsi que sur ses activités liées à l'aide apportée aux victimes du tsunami.

Objectif de la vérification

8.1 Notre objectif était de déterminer si, lors de son intervention à la suite du tsunami, l'Agence canadienne de développement international avait :

- dégagé une somme équivalente aux dons en argent de la population canadienne et dépensé les fonds aux fins prévues, dans les limites de l'autorisation du Parlement;
- mis en place un cadre de responsabilisation dans lequel sont bien définis les rôles, les responsabilités et les résultats attendus du programme de secours aux victimes du tsunami;
- coordonné, entre les différents gouvernements et organismes de secours, les efforts destinés à aider les victimes.

Notre examen s'est terminé le 29 juillet 2005.

Contexte

Le tsunami et la réaction du Canada

8.2 Le tremblement de terre qui a secoué l'océan Indien le 26 décembre 2004 a provoqué un gigantesque tsunami qui a touché des pays dans toute la région. Selon la Croix-Rouge internationale, le tsunami a causé la mort ou la disparition de 280 000 personnes et a chassé de leur foyer plus d'un million de personnes en Asie du Sud et en Asie du Sud-Est.

8.3 Dans les heures qui ont suivi la catastrophe, le Canada a promis une aide immédiate. Après avoir pris connaissance de l'étendue de la crise humanitaire, le gouvernement du Canada a alloué 425 millions de dollars pour aider l'Asie du Sud et l'Asie du Sud-Est à se remettre des effets dévastateurs du tsunami. Dans un premier temps, les fonds du gouvernement canadien étaient répartis comme suit :

- un montant initial de 265 millions de dollars en 2004-2005;
- un montant supplémentaire de 160 millions de dollars étalé sur les quatre exercices suivants.

L'Agence gère 90 p. 100 du montant de 425 millions de dollars, soit 383 millions de dollars. Le gouvernement avait prévu au départ dépenser 150 millions de dollars pour un programme prévoyant une contribution équivalente aux généreux dons versés par la population canadienne entre le 26 décembre 2004 et le 11 janvier 2005.

8.4 Les fonds devaient :

- servir à l'aide humanitaire, à la restauration et à la reconstruction;
- servir à alléger la dette des pays touchés;

- aider pendant cinq ans les pays les plus durement touchés, en particulier le Sri Lanka et l'Indonésie;
- être répartis en fonction des priorités et des besoins établis par les pays touchés.

Questions

La coordination des efforts représente une tâche difficile

8.5 La tâche la plus difficile lorsqu'il a fallu secourir les victimes du tsunami était, et l'est encore, la coordination des efforts. Les gens et les organisations dans le monde entier ont réagi de façon remarquable à l'annonce de la catastrophe, en versant des dons aux groupes multilatéraux qui travaillent dans les zones touchées. Aux difficultés de coordination s'ajoutaient :

- les nombreux types de donateurs qui avaient proposé leur aide — personnes, entreprises et divers ordres de gouvernement;
- les fournitures non demandées qui avaient été envoyées dans les pays touchés, ce qui a entravé l'acheminement de fournitures dont on avait un urgent besoin;
- le nombre d'organismes d'aide qui avaient accouru dans les collectivités frappées par le tsunami;
- le fait que deux des régions les plus touchées, soit l'Indonésie et le Sri Lanka, sont aux prises avec des troubles civils;
- les désaccords entre les gouvernements et les groupes de rebelles qui avaient compliqué l'envoi de l'aide aux collectivités dévastées dans ces deux pays.

8.6 Les efforts de l'Agence s'inscrivaient dans une approche pangouvernementale. L'Agence a travaillé avec un bon nombre d'organismes fédéraux, sous la direction d'Affaires étrangères Canada. Au cours de notre vérification, les représentants de l'Agence et d'Affaires étrangères Canada nous ont indiqué que les leçons tirées de la réaction à la suite de l'ouragan Mitch, en 1999, avaient rendu les choses moins difficiles dans le cas du tsunami. Par exemple, des modes opératoires normalisés en cas de catastrophe majeure avaient été établis et des approvisionnements de secours pour combler les besoins immédiats étaient déjà prêts. En juin 2005, le Groupe de travail interministériel sur la crise du tsunami a reçu le Prix d'excellence de la fonction publique. La pièce 8.1 résume les efforts de coordination de l'Agence.

L'Agence n'a pas été en mesure de dépenser les fonds initiaux avant la fin de 2004-2005

8.7 En plus de coordonner les dons, les donateurs — y compris le gouvernement du Canada — doivent voir à ce que les dons destinés aux secours d'urgence soient remis en temps utile. Le gouvernement avait prévu dépenser 265 millions de dollars entre janvier et mars 2005, dont 223 millions de dollars allaient être gérés par l'Agence, et le reste, soit 42 millions de dollars, par d'autres ministères.

Pièce 8.1 Les efforts de l'Agence en vue de coordonner les secours aux victimes du tsunami

Selon ses propres documents, l'Agence a coordonné les activités suivantes.

Sur la scène internationale

Système international d'intervention d'urgence. L'Agence participe à un système international d'intervention d'urgence qui englobe :

- le Bureau de la coordination des affaires humanitaires,
- le Centre logistique commun des Nations Unies,
- le processus d'appel global,
- les structures et les approches de coordination acceptées pour l'aide à apporter dans des situations d'urgence.

L'Agence gère et soutient financièrement la coordination et le développement de ces instruments qui ont aidé le gouvernement du Canada et l'Agence à intervenir après le tsunami. Par exemple, l'Agence a financé les opérations du Centre logistique commun des Nations Unies qui est intervenu après le tsunami.

Gouvernements bénéficiaires, groupes internationaux et autres donateurs. L'Agence est en liaison avec les gouvernements bénéficiaires, les groupes de consultation internationaux et d'autres donateurs, notamment ceux de l'Organisation de coopération et de développement économiques, pour décider de l'aide au développement et en coordonner les activités. Ces groupes ont aidé à définir :

- les paramètres de l'intervention à la suite du tsunami,
- la collaboration nécessaire entre les gouvernements bénéficiaires et les donateurs internationaux,
- le rôle joué par la société civile et le secteur privé.

Le déploiement par l'Agence des approvisionnements d'urgence a été approuvé seulement après qu'un organisme sur le terrain capable de les recevoir et de les distribuer en ait fait la demande. L'Agence a financé les organismes des Nations Unies principalement par le truchement de l'appel éclair global des Nations Unies. L'Agence a soigneusement passé en revue les propositions des organisations non gouvernementales (ONG) canadiennes, même celles qui n'étaient pas financées par le Programme de fonds d'équivalence, selon les normes internationales en matière d'intervention en cas de catastrophe, de méthodes de fonctionnement et de coordination.

Sur la scène nationale

Programme de fonds d'équivalence. Le Programme de fonds d'équivalence a été un élément clé de la coordination des efforts du Canada à la suite du tsunami. L'Agence a rencontré les ONG canadiennes à plusieurs reprises pour discuter :

- des procédures opérationnelles;
- du lien entre l'aide offerte et l'aide nécessaire (ou requise);
- d'autres aspects essentiels au succès des programmes dans les zones dévastées. Par exemple, une réunion spéciale des ONG canadiennes a été tenue en vue de discuter de diverses questions, comme le code de conduite et les attentes du gouvernement de l'Indonésie.

Les stratégies de reconstruction, conçues pour l'Indonésie et le Sri Lanka, ont facilité la coordination des efforts du Canada. Immédiatement après avoir été approuvées, ces stratégies ont été publiées sur le site Web de l'Agence consacré au tsunami et ont été distribuées aux 27 ONG admissibles au Programme de fonds d'équivalence. L'Agence utilisera ces stratégies pour affecter les fonds des projets de reconstruction bilatéraux dans ces deux pays et pour coordonner l'utilisation des fonds d'équivalence pour la reconstruction.

Les provinces et les territoires du Canada ont contribué de leur gré en dépêchant des experts du secteur public et en communiquant toutes les deux semaines avec l'Agence, par conférence téléphonique ou par des rencontres au bureau. L'Agence a mis au point des lignes directrices et des énoncés de principe avec les provinces et les territoires afin de faciliter leurs contributions.

et organismes gouvernementaux. Le gouvernement a préparé un budget supplémentaire pour financer la somme de 223 millions de dollars et le Parlement a approuvé la loi de crédits correspondante le 22 mars 2005.

8.8 L'Agence devait dépenser 30 millions de dollars sous forme d'allègement de la dette, 150 millions dans un programme de fonds d'équivalence et 43 millions pour d'autres secours d'urgence (voir la pièce 8.2). Il s'agit d'une importante somme à dépenser sur une très courte période même pour un organisme comme l'Agence dont le budget annuel atteint presque 3 milliards de dollars. La faible marge de manœuvre dont disposent les ministères et les organismes pour transférer des fonds votés par le Parlement d'un exercice à un autre représente un défi de taille quand l'Agence doit réagir à des catastrophes naturelles.

8.9 Au début de janvier 2005, l'Agence avait mis en place le Programme de fonds d'équivalence, à partir de ses critères courants de sélection des organisations non gouvernementales (ONG) vouées à l'aide humanitaire en cas de catastrophe. Pour être admissibles au Programme de fonds d'équivalence, les ONG devaient fournir à l'Agence des relevés vérifiés des sommes amassées auprès du public pour les secours aux victimes du tsunami et une demande

Pièce 8.2 Gestion des fonds affectés à l'aide aux victimes du tsunami pendant l'exercice 2004-2005

Fonds	(en millions de dollars)
Disponibles	
Allègement de la dette	30
Programme de fonds d'équivalence	150
Secours d'urgence non financés par le Programme de fonds d'équivalence	43
Total des fonds disponibles en 2004-2005	**223**
Utilisés	
Montant périmé à la fin de l'exercice — allègement de la dette	30
Programme de fonds d'équivalence	89
Secours d'urgence non financés par le Programme de fonds d'équivalence	35
Montant dépensé dans d'autres programmes	69
Total des fonds utilisés au 31 mars 2005	**223**

d'approbation de projet en bonne et due forme. Cependant, bon nombre des ONG admissibles n'ont pas été en mesure de fournir les documents demandés avant la fin de l'exercice.

8.10 De plus, le coût de l'allègement de la dette dans les pays touchés n'a pas fait l'objet d'une décision, des discussions étant en cours entre les intervenants internationaux en vue de s'entendre sur une approche commune à l'égard de l'allègement de la dette.

8.11 Par conséquent, au 31 mars 2005, l'Agence :

- avait dépensé environ 89 millions de dollars pour des propositions qu'elle avait reçues avant la fin de l'exercice dans le cadre du Programme de fonds d'équivalence;
- avait accordé des subventions d'urgence d'environ 35 millions de dollars aux organismes d'aide multilatérale entre décembre 2004 et mars 2005;
- avait laissé se périmer 30 millions de dollars destinés à l'allègement de la dette.

En l'absence d'un mécanisme permettant de reporter à l'exercice suivant tout montant non dépensé de la somme de 223 millions de dollars, l'Agence a dépensé les 69 millions de dollars restants à des programmes non liés au tsunami (voir la pièce 8.2).

8.12 Même si la demande de financement de l'Agence présentée au Parlement précisait que les fonds étaient requis pour l'aide aux victimes du tsunami, le libellé de la *Loi de crédits n° 4 pour 2004-2005* adoptée par le Parlement n'en faisait pas précisément mention, ce qui donnait à l'Agence une grande marge de manœuvre dans l'utilisation des fonds. Des représentants de l'Agence nous ont dit que la somme de 69 millions de dollars avait été utilisée pour des besoins de crédits budgétaires de 2005-2006 qui pouvaient être payés rapidement et que ce montant serait ensuite dégagé du budget de 2005-2006 et consacré à l'aide aux victimes du tsunami. À notre avis, pour s'acquitter pleinement de son obligation de rendre des comptes en regard des objectifs du Programme de fonds d'équivalence, l'Agence devra faire clairement rapport au Parlement de la manière dont elle a dépensé les fonds reçus pour les secours aux victimes du tsunami, y compris la somme de 69 millions de dollars à dégager du budget de 2005-2006, et la manière dont elle finance actuellement les activités liées au tsunami.

Une réaffectation des fonds est requise afin d'égaler les dons recueillis

8.13 Alors que le gouvernement s'attendait à ce que des dons de 150 millions de dollars soient admissibles au Programme de fonds d'équivalence, le montant réel s'est élevé à 213 millions de dollars, soit l'équivalent des dons admissibles versés par la population canadienne entre le 26 décembre 2004 et le 11 janvier 2005. Pour combler la différence entre les deux montants (213 millions et 150 millions), l'Agence planifie ce qui suit :

- utiliser, à même les fonds non dépensés de son budget de 2005-2006, une somme de 8 millions de dollars pour les secours d'urgence;
- demander au Conseil du Trésor et au Parlement les 30 millions de dollars qui devaient servir à l'origine à l'allègement de la dette mais qui sont devenus périmés à la fin de l'exercice 2004-2005;
- affecter, à même son budget à long terme de 160 millions de dollars qui avait été approuvé pour 2005-2009 à des fins de reconstruction, une somme de 25 millions de dollars à des projets de reconstruction présentés par des ONG dans le cadre du Programme de fonds d'équivalence.

Le total des dépenses planifiées de l'Agence pour aider les victimes du tsunami est maintenu à 383 millions de dollars sur cinq ans.

L'Agence a créé à toute vitesse le Programme de fonds d'équivalence

8.14 Le 30 décembre 2004, le gouvernement a annoncé qu'il allait verser une contribution égale aux dons faits par la population canadienne aux ONG canadiennes qui avaient déjà commencé à secourir les victimes de la catastrophe. Il a produit une première liste de 7 ONG admissibles, puis l'Agence a porté ce nombre à 27. L'Agence a examiné les demandes et désigné admissibles des ONG qui répondaient aux critères d'aide humanitaire et qui pourraient apporter une aide réelle dans les zones sinistrées. Au total, 72 ONG ont demandé à être désignées admissibles au Programme de fonds d'équivalence.

8.15 Après l'annonce de la création du Programme de fonds d'équivalence, la façon de le gérer a été décidée au terme de plusieurs conférences téléphoniques et réunions. Pendant ce temps, l'Agence choisissait déjà ses partenaires parmi les ONG. Tout s'est passé en l'espace d'à peine quelques semaines à la fin de décembre 2004 et en janvier 2005. Cependant, lorsque l'Agence a créé le Programme et fait connaître aux ONG les critères d'admissibilité ainsi que le processus de sélection, une certaine confusion a régné au sein de l'Agence et des

ONG qui entamaient le processus. Par exemple, plusieurs ONG déjà à l'œuvre dans les zones sinistrées pour porter secours aux victimes n'ont pas été admises au Programme de fonds d'équivalence. Ces ONG étaient quasi admissibles, mais elles ne satisfaisaient pas à tous les critères au moment où l'Agence a statué sur leur admissibilité. Des ONG ne savaient pas trop comment montrer qu'elles répondaient aux critères. Par ailleurs, nous avons constaté que, dans les premiers jours d'existence du Programme, l'Agence n'a pas communiqué aux ONG toutes les raisons justifiant ses décisions quant à leur admissibilité.

8.16 Après avoir examiné les dossiers et en avoir discuté avec le personnel de l'Agence, nous avons conclu que les employés de l'Agence avaient fait un choix valable. La confusion du début qui entourait le choix des ONG venait directement du fait qu'on avait lancé un nouveau programme de fonds d'équivalence au cours d'une crise humanitaire. Il y avait trop à faire dans le peu de temps dont on disposait.

Dans l'ensemble, les accords de subvention ont été bien gérés

8.17 Nous avons aussi vérifié si l'Agence avait bien géré les subventions accordées aux opérations de secours dans le cadre du Programme de fonds d'équivalence. L'Agence prévoit utiliser à la fois les accords de subvention et les accords de contribution pour financer l'aide aux victimes du tsunami. Nous avons examiné 13 accords de subvention de secours, d'une valeur totale de près de 90 millions de dollars. Nous n'avons pas examiné d'accords de contribution pour des projets de relèvement et de reconstruction étant donné leur petit nombre au moment de notre vérification.

8.18 Nous avons constaté que, en règle générale, l'Agence gérait bien les subventions et que les projets approuvés visaient la plupart des principaux objectifs du Programme. Par exemple :

- les projets financés ont fourni une aide humanitaire qui était axée sur des interventions temporaires et à court terme et qui répondait aux besoins immédiats en matière de soins de santé, d'eau potable, d'hygiène et de refuge;
- les projets étaient d'une durée maximum d'un an et étaient assortis d'obligations de rendre compte et de dispositions prévoyant le remboursement des fonds qui ne seraient pas dépensés comme il avait été prévu;
- l'Agence a documenté le contrôle financier exercé sur l'argent versé dans le cadre du Programme de fonds d'équivalence et ces

documents portaient les signatures autorisées en vertu des articles déterminants de la *Loi sur la gestion des finances publiques*.

8.19 Nous nous attendions aussi à ce que les accords de subvention montrent explicitement le rapport entre les ONG bénéficiaires et les conditions du Programme de fonds d'équivalence. Le Conseil du Trésor a approuvé le Programme de l'Agence en vertu duquel les ONG devaient convenir de ce qui suit :

- rendre compte des fonds amassés;
- gérer les résultats;
- utiliser les fonds uniquement dans les zones sinistrées.

Les accords de subvention que nous avons examinés remplissaient la plupart des conditions du Programme. Cependant, en vertu de ces accords, les ONG bénéficiaires n'étaient pas tenues de renseigner l'Agence sur la façon dont les fonds étaient dépensés, ni de lui indiquer si elles avaient dépensé les fonds amassés auprès du public uniquement dans les zones dévastées par le tsunami. L'Agence a besoin de ces renseignements détaillés pour prouver que les dépenses du Programme ont été faites uniquement dans les zones dévastées par le tsunami. L'Agence a l'intention de demander aux ONG bénéficiaires de fournir dans leurs rapports annuels des renseignements détaillés sur leurs dépenses liées au tsunami. De tels renseignements pourraient aider l'Agence et les autres intervenants à coordonner leurs efforts dans les zones sinistrées.

Cadre de responsabilisation

8.20 Nous avons vérifié si les rôles, les responsabilités et les résultats attendus étaient bien définis dans le cadre général du programme de secours aux victimes du tsunami. Nous avons constaté l'existence de deux cadres. Le premier était un cadre général qui :

- avait été mis en place par le gouvernement;
- devait être utilisé par toutes les organisations fédérales appelées à intervenir à la suite de la catastrophe;
- devait être géré par le Bureau du Conseil Privé.

Ce cadre général prévoit qu'Affaires étrangères Canada dirige le programme et que les autres ministères coordonnent leurs efforts en vertu de leur propre mandat. On s'attendait à ce que les organisations fédérales, dont l'Agence, évaluent leurs réalisations au fur et à mesure et que des rapports soient présentés au gouvernement.

8.21 À l'intérieur du cadre général, l'Agence a mis au point un deuxième cadre pour ses propres activités — à partir des conditions approuvées par le Conseil du Trésor. Nous avons constaté que l'approche de l'Agence était satisfaisante. Plus précisément, nous avons constaté ce qui suit :

- L'Agence a centralisé les rôles et les responsabilités entre les mains d'un comité de coordination réunissant plusieurs directions générales. Le mandat de ce comité est clair : superviser et rendre compte, préparer des lignes directrices et des critères pour diverses propositions, examiner tous les projets et coordonner les communications qui concernent le tsunami.
- L'Agence a défini les résultats généraux attendus de ses opérations de secours dans les zones dévastées par le tsunami et de ses projets de reconstruction au Sri Lanka et en Indonésie.
- L'Agence s'est largement inspirée de sa structure de programme existante pour monter le cadre de gestion du travail qu'elle accomplit par suite du tsunami. Applicable à l'aide humanitaire d'urgence, son cadre de responsabilisation stipule que l'Agence s'engage à gérer en fonction des résultats. Par conséquent, les résultats attendus qu'elle définira devront être réalistes, et l'Agence devra effectuer un suivi en fonction d'indicateurs de rendement appropriés, gérer les risques et rendre compte des résultats obtenus et des ressources utilisées. Pour se conformer à ces exigences, l'Agence a quantifié les résultats attendus dans ses accords de subvention.
- L'Agence fait le suivi de ses activités et tire des leçons de ses expériences, en cherchant notamment des façons d'améliorer à l'avenir les programmes de fonds d'équivalence de même que les communications avec le public et les autres organisations gouvernementales.
- L'Agence n'a pas obtenu des ONG qu'elles consentent officiellement à produire des rapports détaillés sur l'appel à l'aide des sinistrés du tsunami. Le gouvernement s'attend à ce que de tels renseignements détaillés soient consignés dans les rapports de l'Agence. L'Agence a l'intention de demander aux ONG bénéficiaires de fournir ces renseignements dans leur prochain rapport annuel.

8.22 L'approche prise par l'Agence pour la première année du programme quinquennal semble pointer dans la bonne direction. Il sera toutefois important que l'Agence ajoute à son cadre de

responsabilisation la présentation, au Parlement et au public, de rapports crédibles et sincères sur les résultats du Programme.

Conclusion

8.23 L'Agence a donné suite à l'engagement de verser une contribution égale aux dons faits par la population canadienne et de coordonner ses efforts et ceux de nombreux groupes. Jusqu'ici, l'Agence a géré comme il se doit les subventions qu'elle a versées aux ONG.

De plus, nous avons constaté que :

- L'Agence a réussi à lancer un programme de fonds d'équivalence au cours d'une situation d'urgence.
- Le cadre de responsabilisation de l'Agence est satisfaisant.
- L'Agence n'a pas été en mesure de dépenser les montants initialement prévus pour l'aide aux victimes du tsunami avant la fin de 2004-2005. Pour dégager des fonds du nouvel exercice, l'Agence a dépensé 69 millions de dollars qui étaient destinés au secours des victimes du tsunami à des activités non liées à la catastrophe au cours de l'exercice 2004-2005. L'Agence prévoit compenser ce montant en affectant un montant équivalent de son budget régulier de 2005-2006 au secours des victimes du tsunami. Elle devra faire rapport au Parlement sur la manière dont elle s'y est prise pour allouer ce montant, ainsi que sur ses activités liées à l'aide apportée aux victimes du tsunami.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Richard Flageole
Directeur principal : Paul Morse

Robert Anderson
Anthony Levita
Catherine Martin

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre la Direction des communications en composant le (613) 995-3708 ou le 1 888 761-5953 (sans frais).

Transports Canada — Le Pont de Québec

Une solution s'impose pour la restauration et l'entretien du Pont de Québec

En résumé

Désigné lieu historique national en 1996 par le ministre du Patrimoine canadien, le Pont de Québec est une infrastructure de transport essentielle pour la région de Québec.

En 1993, Transports Canada signait une entente avec la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada (mieux connue sous le nom de Canadien National ou CN) par laquelle il cédait à la société d'État, pour la somme de un dollar, la propriété du Pont de Québec et de terrains répartis à travers le pays. En vertu de l'entente de cession, le CN s'engageait notamment à dédommager le Canada de ses obligations financières relatives à la Caisse de prévoyance des employés des chemins de fer Intercolonial et de l'Île-du-Prince-Edouard, à assumer tous les frais afférents à la décontamination des terrains qui lui avaient été cédés et à financer un vaste programme d'entretien du pont. Ce programme, y compris l'installation et l'entretien d'un éclairage architectural, avait pour but de remettre cet ouvrage dans un état qui assure sa viabilité à long terme et de l'y maintenir.

En 1995, le gouvernement a privatisé le CN au moyen d'une émission d'actions publique. En 1997, les gouvernements du Canada et du Québec ont accordé au CN une contribution financière destinée à restaurer le Pont de Québec jusqu'en 2006.

Le programme de restauration annoncé comprenait deux phases. La première, soit la restauration de la structure et le nettoyage des composantes structurelles, a été achevée en 1999. Nous avons toutefois constaté une augmentation des coûts et des retards importants touchant les travaux de la deuxième phase (sablage, nettoyage et peinture), de sorte que les montants prévus dans l'entente de 1997 ne permettront de réaliser que 40 p. 100 des travaux prévus. Des questions importantes demeurent quant au financement du reste des travaux de restauration du pont dans les années à venir. Transports Canada se doit de prendre des mesures qui assureront la viabilité à long terme du Pont de Québec.

Objectif de la vérification

8.24 Notre vérification visait à déterminer si, au moment de la cession du Pont de Québec en 1993 et de l'entente de financement de 1997, Transports Canada avait appliqué des principes de gestion permettant d'assurer la protection des intérêts des contribuables canadiens et la viabilité à long terme de cette infrastructure essentielle.

Contexte

Le Pont de Québec éclairé de nuit.

8.25 Plus long pont de type cantilever au monde, le Pont de Québec a été érigé entre 1910 et 1917 par le gouvernement du Canada pour relier les deux rives du fleuve Saint-Laurent à la hauteur de la ville de Québec. Constitué à l'origine d'une travée comprenant deux voies ferrées, de deux trottoirs latéraux et d'un espace inutilisé au centre, il n'a servi qu'au transport ferroviaire pendant douze ans. En 1923, le gouvernement fédéral confiait la gestion et l'entretien du pont à la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada (mieux connue sous le nom de Canadien National ou CN), une nouvelle société d'État à l'époque.

8.26 En 1928, le gouvernement du Canada concluait une entente avec le gouvernement du Québec l'autorisant à y construire une voie carrossable. Une deuxième entente était conclue en 1949 pour des travaux d'élargissement de cette voie. En vertu de cette entente de location à long terme, le gouvernement du Québec s'engageait à verser un montant annuel de 25 000 $ jusqu'en 2012. Par ailleurs, le gouvernement du Québec devenait responsable de l'entretien de la chaussée, des abords et de la voie piétonnière.

8.27 Déclaré monument historique international du génie civil en 1987 et désigné lieu historique national en 1996 par le ministre du Patrimoine canadien, le Pont de Québec représente une infrastructure de transport essentielle pour la région de Québec.

8.28 Le pont est constitué d'une structure d'acier qui requiert un entretien continu. Au cours des dernières décennies, la rouille l'a graduellement envahi. Vers la fin des années 1980, divers groupes d'intérêts de la région de Québec ont commencé à exprimer des préoccupations au sujet de la détérioration de la structure et du piètre état visuel du pont.

8.29 Le trafic routier sur le pont a considérablement augmenté au fil des ans. C'est alors que le partage de la responsabilité de la restauration et de l'entretien du pont a été débattu pendant plusieurs années par le gouvernement du Canada, le gouvernement du Québec et le CN.

8.30 Au début des années 1990, le gouvernement fédéral a entrepris diverses initiatives visant la commercialisation de certains éléments d'actif dans le secteur du transport. En juillet 1993, Transports Canada signait une entente avec le CN par laquelle il cédait à la société d'État, pour la somme d'un dollar, tous les droits, titres et intérêts afférents au Pont de Québec et à des terrains utilisés par le CN dans diverses régions du pays. Ayant acquis ces terrains à partir de 1870, le gouvernement fédéral en avait confié la gestion et l'exploitation au CN

en 1923. Selon Transports Canada, le gouvernement a cédé 78 300 acres de terrains, 80 p. 100 de cette superficie servant nommément au transport ferroviaire. Le CN estimait la valeur totale de ces terrains à 104,2 millions de dollars au moment de la cession. Les 63 000 acres servant expressément au transport ferroviaire, notamment la surface utilisée pour les emprises, les gares et le triage, étaient évalués à 69,7 millions de dollars, tandis que les 15 300 acres non nécessaires aux activités ferroviaires valaient 34,5 millions de dollars.

8.31 En vertu de l'entente de cession de 1993, le CN s'engageait à dédommager le Canada de ses obligations financières relatives à la Caisse de prévoyance des employés des chemins de fer Intercolonial et de l'Île-du-Prince-Edouard, à assumer tous les frais afférents à la décontamination des terrains qui lui avaient été cédés et à financer un vaste programme d'entretien du pont qui comprenait aussi l'installation et l'entretien d'un éclairage architectural. Ce programme visait à restaurer cet ouvrage et à le maintenir dans un état garantissant sa viabilité à long terme. Par ailleurs, il était prévu dans l'entente que, sans que les obligations du CN soient limitées, ce dernier tenterait de conclure une entente avec la province de Québec pour co-financer le programme d'entretien.

8.32 Après avoir réalisé une étude en 1995, une firme d'ingénierie a estimé le coût des travaux de restauration du pont à plus de 60 millions de dollars. Selon les auteurs de l'étude, le pont était en bon état pour son âge, mais des travaux de réparation essentiels s'imposaient avant cinq ans pour éviter que la détérioration devienne irréversible. On suggérait de plus un entretien annuel préventif pour préserver la structure à long terme.

8.33 En 1995, le gouvernement a privatisé le CN au moyen d'une émission d'actions publique. À la suite de négociations sur le financement de la restauration du Pont de Québec, une entente était signée au début de 1997 entre les deux ordres de gouvernement et le CN. Elle prévoyait un programme de restauration de 60 millions de dollars répartis sur dix ans afin d'assurer la viabilité à long terme du pont. Ainsi, le CN assumait 60 p. 100 des coûts (soit 36 millions de dollars); le gouvernement du Québec, 30 p. 100 (soit 18 millions); et Transports Canada, 10 p. 100 (soit 6 millions).

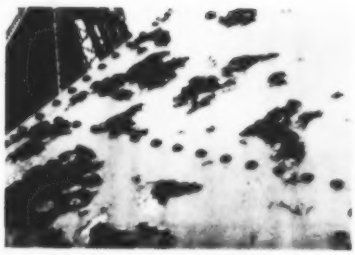
8.34 Le programme de restauration annoncé comprenait deux phases. La restauration de la structure et le nettoyage des composantes structurelles devaient être effectués de 1997 à 1999, tandis que le

sablage, le nettoyage et l'application de peinture étaient prévus de 1999 à 2006. Par sa durée et le coût des travaux, la deuxième phase constituait la partie la plus importante du programme.

Questions

Les travaux de restauration du pont ne seront pas terminés en respectant les budgets et les délais prévus

8.35 Les travaux de la première phase ont été achevés en respectant l'échéancier établi, et les travaux de peinture ont débuté en 1999 comme il était prévu. Cependant, un certain nombre de difficultés et de nouvelles exigences environnementales ont notamment fait augmenter les coûts et retardé considérablement les travaux. Transports Canada nous a informés que seulement 40 p. 100 environ de la structure sera repeinte à l'échéance de l'entente, en 2006. Une visite des lieux nous a permis de constater que la partie non rénovée du pont présente un problème de corrosion et que la peinture est en mauvais état.



La partie non rénovée du pont présente un problème de corrosion et la peinture est en mauvais état.

8.36 Dans un rapport qu'il a produit en avril 2003, le service de vérification interne de Transports Canada mentionnait qu'une estimation des coûts laissait entrevoir que le projet de restauration du pont coûterait vraisemblablement plus cher que prévu dans l'entente de 1997 et que les travaux risquaient de ne pas être achevés selon les modalités de l'entente de 1997, faute de fonds supplémentaires. Le reste des travaux pourrait coûter plus de 60 millions de dollars. Il y a quelques années, le CN a fait savoir à Transports Canada qu'il n'avait pas l'intention de consacrer plus de fonds à la restauration du Pont de Québec. Il indiquait avoir respecté en tout point l'entente qui a été négociée en 1997 avec les gouvernements du Canada et du Québec et qui fixait la contribution de chacun à la restauration du pont. Au moment de la rédaction du présent rapport, les discussions se poursuivaient entre Transports Canada et le CN quant au financement du reste des travaux.

8.37 Transports Canada et le CN ont des points de vue différents principalement en raison de leur interprétation divergente des conditions des ententes de 1993 et de 1997. Plus particulièrement, la position du CN est que l'entente de 1997 annule et remplace l'entente de 1993. Le CN considère donc que ses obligations quant à l'entretien du Pont de Québec se limitent à l'entente de 1997. Transports Canada est plutôt d'avis que le CN est responsable de la viabilité à long terme du Pont de Québec aux termes de l'entente de 1993.

Transports Canada n'a pas suivi certains principes de gestion lors de la signature des ententes de 1993 et de 1997

8.38 Lors de la signature d'une entente de cession d'un bien public, les principes de gestion exigent notamment l'établissement d'objectifs précis, une analyse de la valeur des éléments d'actif cédés et des bénéfices escomptés, la détermination des risques inhérents au projet et des mécanismes de contrôle destinés à assurer la gestion des risques et le respect des engagements. Nous estimons que Transports Canada n'a pas respecté ces principes avant de signer l'entente de cession en 1993.

8.39 En effet, le Ministère n'a pas été en mesure de nous indiquer les objectifs qu'il visait en cédant au CN le Pont de Québec et divers terrains. De même, il n'a pas pu nous démontrer que ce projet était conforme à une politique de gestion à long terme des ponts appartenant au gouvernement fédéral. Par ailleurs, il n'a pu nous fournir d'analyse des avantages qu'il comptait retirer de cette transaction. Nous avons également constaté que Transports Canada n'a pas suffisamment analysé les risques inhérents à la cession d'une infrastructure de transport essentielle à une société d'État qui devait être privatisée deux ans plus tard et que les ententes de 1993 et de 1997 ne prévoient pas de mécanismes permettant de gérer ces risques. De telles analyses auraient été utiles pour démontrer que les intérêts des contribuables canadiens ont été protégés lorsqu'il a signé ces ententes.

Conclusion

8.40 Plus de dix ans après la cession du Pont de Québec au CN, les travaux de restauration de cette importante infrastructure de transport régionale, désignée lieu historique national, ne sont que partiellement achevés. Des questions importantes demeurent quant au financement du reste des travaux de restauration du pont dans les années à venir. Transports Canada se doit de prendre des mesures qui assureront la viabilité à long terme du Pont de Québec.

Commentaires de Transports Canada. Transports Canada est d'avis que le CN est responsable de la viabilité à long terme du Pont de Québec aux termes de l'entente de 1993. Celle-ci stipule clairement que « le CN s'engage à financer un grand programme d'entretien de ce pont [...] pour remettre cet ouvrage dans un état qui assure sa viabilité à long terme et l'y maintenir ». Transports Canada veillera à ce que le CN satisfasse pleinement aux exigences de cette entente et à celles de l'entente tripartite de 1997 relative au programme de remise en état du Pont de Québec.

Depuis 15 ans, Transports Canada a pour politique de se départir de ses activités d'exploitation du réseau de transport. Dans le cas du Pont de Québec et d'autres terrains des Chemins de fer du gouvernement canadien (CFGC), le gouvernement les a cédés au CN, une société d'État, à qui il confiait la gestion et l'exploitation de ces terrains depuis 1923. Lors de la privatisation du CN en 1995, les contribuables canadiens ont bénéficié de la vente du CN, y compris des terrains des CFGC, à sa pleine valeur.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Richard Flageole
Directeur principal : Sylvain Ricard
Directeur : Mario Malouin

Francis Séguin

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre la Direction des communications en composant le (613) 995-3708 ou le 1 888 761-5953 (sans frais).

Parc Downsview Park Inc.

Progrès réalisés dans le transfert des terrains de Downsview et le financement de ses activités futures

En résumé

Dans notre rapport déposé au Parlement en novembre 2004, nous signalions que le gouvernement n'avait pas encore réglé les questions liées au transfert des terrains de Downsview de la Défense nationale à la société Parc Downsview Park Inc. ni les questions liées au financement des activités futures de la société. Nous signalions aussi qu'il fallait que ces questions soient réglées pour que la société puisse remplir son mandat, qui est de créer un espace vert à des fins récréatives en milieu urbain et de l'exploiter en mode d'autofinancement.

En mai 2005, le gouvernement a confirmé de nouveau sa décision de consacrer une partie des terrains de Downsview à l'aménagement d'un parc. Il a autorisé le ministre de la Défense nationale et le ministre d'État (Infrastructure et Collectivités) à transférer 227,65 hectares à la société d'ici décembre 2005 et à demander au Parlement l'autorisation de procéder au transfert. Il a également autorisé l'usage des terrains pour générer des revenus dans le but de financer la création d'un espace vert à des fins récréatives en milieu urbain dont pourraient profiter les générations à venir.

La société et Infrastructure Canada nous ont informés que le gouverneur en conseil avait approuvé le plan d'entreprise pour la période de 2005-2006 à 2009-2010 et que le Conseil du Trésor avait approuvé une présentation correspondante qui servira à mettre en œuvre les décisions du gouvernement.

Si ces décisions se concrétisent, les questions que nous avions portées à l'attention du Parlement s'en trouveraient réglées, en particulier, l'obtention de l'autorisation du Parlement du transfert de terrains de Downsview et du financement du parc.

Objectif de la vérification

8.41 Notre objectif consistait à déterminer les progrès réalisés par le gouvernement pour régler nos préoccupations touchant le transfert de terrains de Downsview et le financement futur de la société Parc Downsview Park Inc., préoccupations soulevées dans notre rapport déposé au Parlement en novembre 2004.

Contexte

8.42 La société Parc Downsview Park Inc. a été établie à la suite de la fermeture de la base des Forces canadiennes de Toronto, annoncée dans le Budget du gouvernement de 1994; le document *Incidences du Budget, Défense nationale,* auquel se reportait le Budget, indiquait que « les terres [...] qui sont associées à l'emplacement de Parc Downsview seront conservées à perpétuité et en fiducie; il s'agira principalement d'un espace vert unique en milieu urbain qui sera maintenu pour le plaisir des générations à venir. »

En novembre 1995, le gouvernement a approuvé en principe l'utilisation d'environ 243 hectares (600 acres) de terrains de Downsview pour l'aménagement du parc en fonction des principes suivants :

- conserver plus de la moitié du site afin d'en faire un parc;
- s'autofinancer de sources autres que les crédits fédéraux, y compris avoir la capacité d'emprunter des fonds du secteur privé;
- être en mesure de percevoir et de conserver d'autres recettes admissibles et établir à cette fin des relations d'affaires avec des tiers;
- exploiter le terrain suivant le principe d'une « fiducie », en raison même de la nature particulière du terrain;
- permettre une présence militaire permanente.

8.43 En avril 1997, le gouvernement a émis un décret autorisant la Société immobilière du Canada Limitée (la Société immobilière), qui est une société d'État, à établir une filiale afin d'aménager, en mode d'autofinancement, un espace vert récréatif en milieu urbain pour le plaisir des générations à venir. En juillet 1998, la Société immobilière a constitué CLC Downsview Inc. (maintenant Parc Downsview Park Inc.) en filiale en propriété exclusive, qui a commencé ses activités en avril 1999, après la nomination des membres de son conseil d'administration.

8.44 Dans notre rapport de novembre 2004, nous signalions que le transfert des terrains de Downsview de la Défense nationale à Parc Downsview Park Inc. et le financement de ses activités futures étaient des questions qui devaient être résolues pour que la société puisse remplir son mandat, qui est de créer un espace vert à des fins récréatives en milieu urbain et de l'exploiter en mode d'autofinancement.

Questions

8.45 Le 19 mai 2005, le gouvernement a confirmé de nouveau sa décision de consacrer une partie des terrains de Downsview à l'aménagement d'un parc. Il a autorisé le ministre de la Défense nationale et le ministre d'État (Infrastructure et Collectivités), ministre responsable de la société, à transférer à celle-ci, d'ici décembre 2005, 227,65 des 243 hectares qui devaient, au art, être transférés. Le gouvernement a autorisé le ministre d'État (Infrastructure et Collectivités) à demander au Parlement d'accorder à la société un crédit unique pour l'achat des terrains. Il a aussi donné l'autorisation d'exploiter les terrains de façon à générer des revenus pour financer la création d'un espace vert à des fins récréatives en milieu urbain.

8.46 La société et Infrastructure Canada nous ont informés que le gouverneur en conseil avait approuvé le plan d'entreprise pour la période de 2005-2006 à 2009-2010 et que le Conseil du Trésor avait approuvé une présentation correspondante qui servira à mettre en œuvre les décisions du gouvernement. Ils nous ont aussi informés que les ministres concernés avaient l'intention de demander au Parlement d'autoriser le transfert à l'occasion du Budget supplémentaire des dépenses prévu à l'automne 2005. Le plan consiste à transférer les terrains à leur valeur comptable actuelle, ce qui est conforme à la pratique normale pour ce genre d'opérations conclues entre des entités gouvernementales apparentées. La valeur comptable des terrains qui seront transférés est de 2,49 millions de dollars. La demande d'autorisation du crédit fera également état de leur valeur marchande, estimée, selon une récente évaluation, à 152 millions de dollars.

Conclusion

8.47 Si les décisions prises par le gouvernement en mai 2005 sont mises en œuvre, les questions que nous avons déjà portées à l'attention du Parlement s'en trouveraient réglées, en particulier, l'obtention de l'autorisation du Parlement pour le transfert de terrains de Downsview et le financement du parc.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Richard Flageole
Directeur : Alain Boucher
Directeur : Amjad Saeed

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre la Direction des communications en composant le (613) 995-3708 ou le 1 888 761-5953 (sans frais).

La *Loi sur l'assurance-emploi*

Le mécanisme d'établissement des taux de cotisation a été modifié

En résumé

Au cours des six dernières années, nous avons attiré l'attention du Parlement sur nos préoccupations quant au respect, par le gouvernement, de l'esprit de la *Loi sur l'assurance-emploi* en ce qui a trait à l'établissement des taux de cotisation et à ses répercussions sur la taille et la croissance de l'excédent accumulé dans le Compte d'assurance-emploi. L'excédent accumulé dans le Compte a augmenté de 2 milliards de dollars en 2004-2005 pour atteindre 48 milliards de dollars au 31 mars 2005.

La *Loi*, modifiée en juin 2005, prévoit un nouveau mécanisme d'établissement des taux, à compter du taux de cotisation de 2006. Le nouveau mécanisme repose sur le principe voulant que, pour chaque année, le taux de cotisation assure un apport de revenus tout juste suffisant au titre des cotisations pour couvrir les coûts prévus du programme pour cette même année. Les dispositions précédentes exigeaient que l'on tienne compte de l'excédent accumulé dans le Compte pour établir les taux de cotisation. Par suite des modifications apportées, les revenus et les charges du programme seront toujours comptabilisés dans le Compte, mais l'excédent accumulé ne doit plus être pris en considération dans le calcul du taux de cotisation qui assure le point d'équilibre.

Objectif de la vérification

8.48 Notre objectif consistait à présenter un état de la situation relativement aux préoccupations que nous avons exprimées au cours des années précédentes.

Contexte

8.49 De 1997 à 2001, les taux de cotisation étaient établis selon l'article 66 de la *Loi sur l'assurance-emploi*. Cet article exigeait que, dans la mesure du possible, le taux de cotisation soit fixé de manière à permettre, au cours d'un cycle économique, un apport de revenus suffisant pour couvrir les débits autorisés sur le Compte d'assurance-emploi, tout en maintenant une certaine stabilité des taux. À notre avis, les cotisations d'assurance-emploi devaient ainsi être égales aux dépenses au cours d'un cycle économique et permettre l'établissement d'une réserve suffisante pour assurer la stabilité des taux advenant un ralentissement économique. La *Loi* obligeait aussi la Commission de l'assurance-emploi du Canada à prendre certaines décisions clés, notamment définir les expressions « cycle économique » et « certaine stabilité des taux ».

8.50 En mai 2001, la *Loi* a été modifiée afin de suspendre l'application de l'article 66 pour 2002 et 2003 et donner au gouverneur en conseil le pouvoir d'établir les taux de cotisation pour ces deux années.

8.51 En 2003, le gouvernement a annoncé qu'il mènerait des consultations sur un nouveau mécanisme d'établissement des taux et qu'il déposerait un projet de loi pour mettre en œuvre un nouveau mécanisme pour 2005. Dans son budget de 2004, le gouvernement a indiqué qu'il étudiait les résultats des consultations et qu'il comptait toujours déposer un projet de loi pour 2005.

8.52 L'article 66 a été de nouveau suspendu pour 2004 et 2005 et les taux pour ces deux années ont été fixés conformément aux lois d'exécution des budgets de 2003 et de 2004.

8.53 Dans son rapport de 2001, l'actuaire en chef de Développement des ressources humaines Canada a estimé qu'une réserve maximale de 15 milliards de dollars serait suffisante, au début d'une récession, pour couvrir les coûts supplémentaires du programme, empêcher l'accumulation de déficits et permettre une stabilité des taux pendant un cycle économique. Entre 2002 et 2005, au moment où l'article 66 de la *Loi sur l'assurance-emploi* était suspendu, la Commission n'a pas demandé d'autres rapports actuariels.

8.54 Depuis 1999, au moment où nous avons soulevé nos préoccupations quant à la taille et à la croissance de l'excédent accumulé dans le Compte d'assurance-emploi, l'excédent accumulé du Compte est passé de 21 à 48 milliards de dollars tandis que les taux étaient réduits chaque année. Au 31 mars 2005, l'excédent accumulé représentait plus de trois fois le montant maximal jugé suffisant par l'actuaire en chef dans son rapport de 2001.

Questions

Modifications au processus d'établissement des taux de cotisation dans la *Loi*

8.55 En juin 2005, par suite de l'adoption de la *Loi d'exécution du budget de 2005*, la *Loi sur l'assurance-emploi* a été modifiée. Elle prévoit un nouveau processus d'établissement des taux, à compter du taux de cotisation de 2006. Ces modifications correspondent aux principes décrits par le gouvernement dans les budgets de 2003 et de 2004 pour un nouveau mécanisme d'établissement des taux.

- Les taux de cotisation doivent être fixés en toute transparence et en fonction d'avis d'experts indépendants.
- Les revenus prévus au titre des cotisations doivent correspondre aux coûts prévus du programme.

- Les taux doivent permettre d'atténuer l'incidence sur le cycle économique et être relativement stables au fil des années.

8.56 Selon la *Loi* modifiée, l'actuaire en chef doit remettre à la Commission de l'assurance-emploi du Canada au plus tard le 14 octobre de chaque année, un rapport sur le taux de cotisation de l'année suivante. Il doit déterminer pour l'année un taux de cotisation qui assure un apport de revenus pour couvrir les coûts prévus du programme pour cette même année. Le point d'équilibre du taux de cotisation est calculé selon la méthode prospective, ce qui veut dire que l'excédent du Compte et les intérêts connexes crédités au solde du Compte n'entrent pas dans le calcul du taux.

8.57 De plus, selon la *Loi* modifiée, la Commission de l'assurance-emploi du Canada doit fixer le taux en tenant compte du même principe voulant que le taux de cotisation de l'année assure un apport de revenus tout juste suffisant pour couvrir les coûts prévus du programme pour cette même année. Elle doit également prendre en considération le rapport de l'actuaire en chef et les points de vue exprimés par le public.

8.58 La Commission doit rendre public le rapport de l'actuaire en chef. Le taux de cotisation ne peut augmenter ni diminuer de plus de 15 ¢ par tranche de 100 $ de rémunération assurable par rapport à l'année précédente. Un plafond de 1,95 $ par tranche de 100 $ de rémunération assurable a été fixé pour les taux de cotisation de 2006 et 2007.

8.59 La Commission a jusqu'au 14 novembre pour fixer le taux de l'année suivante. Sur la recommandation du ministre des Ressources humaines et du Développement des compétences et du ministre des Finances, le gouverneur en conseil a jusqu'au 30 novembre pour établir un nouveau taux, s'il croit qu'il est dans l'intérêt public de le faire.

8.60 Avant les modifications apportées à la *Loi*, il fallait tenir compte de l'excédent accumulé dans le Compte pour établir les taux de cotisation. Le principe sur lequel repose le nouveau mécanisme d'établissement des taux veut que les taux soient établis selon la méthode prospective afin d'en arriver chaque année à un point d'équilibre. Par suite des modifications apportées, les revenus et les charges seront toujours comptabilisés dans le Compte, mais l'excédent accumulé ne doit plus être pris en considération dans le calcul du taux de cotisation qui assure le point d'équilibre.

Conclusion

8.61 La *Loi sur l'assurance-emploi*, modifiée en juin 2005, prévoit un nouveau mécanisme d'établissement des taux à compter de 2006. L'excédent accumulé du Compte ne doit plus être pris en considération dans le calcul du taux de cotisation qui assure le point d'équilibre.

Équipe de vérification

Vérificatrice générale adjointe : Nancy Cheng
Directeur principal : Jean-Pierre Plouffe
Directrice : Lucie Cardinal

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre la Direction des communications en composant le (613) 995-3708 ou le 1 888 761-5953 (sans frais).

Annexes

Annexe A *Loi sur le vérificateur général*

L.R.C., ch. A-17
Loi concernant le bureau du vérificateur général du Canada et le contrôle du développement durable
1995, ch. 43, art. 1.

Titre abrégé

Titre abrégé

1. *Loi sur le vérificateur général.*

1976–77, ch. 34, art. 1.

Définition

Définitions

2. Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente loi.

« accord de financement » « accord de financement » Accord écrit aux termes duquel une société reçoit du financement de Sa Majesté du chef du Canada, directement ou par l'intermédiaire d'un mandataire de celle-ci, notamment sous forme de prêt. Sont exclus de la présente définition les marchés de travaux, les marchés de fournitures et les marchés de services.

« commissaire » « commissaire » Le commissaire à l'environnement et au développement durable nommé en application du paragraphe 15.1 (1).

« développement durable » « développement durable » Développement qui permet de répondre aux besoins du présent sans compromettre la possibilité pour les générations futures de satisfaire les leurs.

« ministère » « ministère » S'entend au sens de l'article 2 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*.

« ministère de catégorie I » « ministère de catégorie I »

a) Tout ministère mentionné à l'annexe I de la *Loi sur la gestion des finances publiques*;

b) tout ministère ayant fait l'objet de la directive prévue au paragraphe 24(3);

c) tout ministère mentionné à l'annexe.

« ministre compétent » « ministre compétent » S'entend au sens de l'article 2 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*.

« registraire » « registraire » La Banque du Canada et un agent comptable nommé en vertu de la partie IV de la *Loi sur la gestion des finances publiques*.

« société bénéficiaire » « société bénéficiaire » Société sans but lucratif ou sans capital-actions, qui a reçu, au total, au moins cent millions de dollars au cours de cinq exercices consécutifs au titre d'un ou de plusieurs accords de financement. Sont exclus de la présente définition :

a) les sociétés d'État;

b) les établissements publics, au sens de l'article 2 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*;

c) les municipalités;

d) les coopératives autres que les coopératives sans but lucratif;

e) les sociétés dont au moins la moitié du financement provient habituellement d'une municipalité ou du gouvernement d'un État étranger ou d'une province, ou d'un de leurs organismes;

f) les sociétés contrôlées par une municipalité ou par un gouvernement autre que le gouvernement fédéral;

g) les organisations internationales.

« société d'État » « société d'État » S'entend au sens de l'article 83 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*.

« société sans but lucratif » « société sans but lucratif » Personne morale dont les revenus ne sont ni payés à ses membres ou actionnaires ni autrement mis à leur disposition pour leur avantage personnel.

« stratégie de développement durable » « stratégie de développement durable » Stratégie comportant les objectifs et plans d'action d'un ministère de catégorie I en vue de promouvoir le développement durable.

« vérificateur général » « vérificateur général » Le vérificateur général du Canada nommé en vertu du paragraphe 3(1).

1976-77, ch. 34, art. 2; 1984, ch. 31, art. 14; 1995, ch. 43, art. 2.

Contrôle

2.1 (1) Pour l'application de l'alinéa f) de la définition de « société bénéficiaire » à l'article 2, l'entité — municipalité ou gouvernement — a le contrôle d'une société ayant un capital-actions si, à la fois :

a) elle détient, autrement qu'à titre de garantie seulement, plus de cinquante pour cent des actions de la société assorties de droits de vote permettant d'élire les administrateurs de celle-ci, ou ces actions sont détenues en son nom ou en fiducie pour elle;

b) ces droits de vote suffisent, s'ils sont exercés, à l'élection de la majorité des administrateurs de la société.

(2) Pour l'application de l'alinéa f) de la définition de « société bénéficiaire » à l'article 2, la société sans capital-actions est contrôlée par une entité — municipalité ou gouvernement — si celle-ci peut en nommer la majorité des administrateurs, qu'elle exerce ou non ce pouvoir.

Le vérificateur général du Canada

Nomination et mandat

3. (1) Le gouverneur en conseil, par commission sous le grand sceau, nomme un vérificateur compétent appelé le vérificateur général du Canada à titre inamovible pour un mandat de dix ans, sous réserve de révocation par le gouverneur en conseil sur adresse du Sénat et de la Chambre des communes.

Idem

(2) Par dérogation au paragraphe (1), la limite d'âge pour l'exercice des fonctions de vérificateur fédéral est de soixante-cinq ans.

Mandat non renouvelable

(3) Une personne qui a servi à titre de vérificateur général ne peut être nommée de nouveau à ce poste.

Vacance

(4) Le gouverneur en conseil peut, en cas d'absence ou d'empêchement du vérificateur général ou de vacance de son poste, nommer provisoirement une personne pour remplir ses fonctions.

1976-77, ch. 34, art. 3.

Traitement

4. (1) Le vérificateur général reçoit un traitement égal à celui d'un juge puîné de la Cour suprême du Canada.

Régime de pension

(2) Les dispositions de la *Loi sur la pension de la fonction publique*, sauf celles relatives à la durée des fonctions, s'appliquent au vérificateur général; cependant le vérificateur général choisi hors de la fonction publique peut, par avis écrit adressé au président du Conseil du Trésor dans les soixante jours de sa nomination, opter pour la participation au régime de pension prévu à la *Loi sur la pension spéciale du service diplomatique*, auquel cas les dispositions de cette loi, autres que celles relatives à la durée des fonctions, lui sont applicables, à l'exclusion de la *Loi sur la pension de la fonction publique*.

1976-77, ch. 34, art. 4; 1980-81-82-83, ch. 50, art. 23, ch. 55, art. 1.

Fonctions

Examen

5. Le vérificateur général est le vérificateur des comptes du Canada, y compris ceux qui ont trait au Trésor et, à ce titre, il effectue les examens et enquêtes qu'il juge nécessaires pour lui permettre de faire rapport comme l'exige la présente loi.

1976-77, ch. 34, art. 5.

Idem

6. Le vérificateur général examine les différents états financiers qui doivent figurer dans les Comptes publics en vertu de l'article 64 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et tous autres états que lui soumet le président du Conseil du Trésor ou le ministre des Finances pour vérification; il indique si les états sont présentés fidèlement et conformément aux conventions comptables énoncées pour l'administration fédérale et selon une méthode compatible avec celle de l'année précédente; il fait éventuellement des réserves.

1976-77, ch. 34, art. 6; 1980-81-82-83, ch. 170, art. 25.

Rapports à la Chambre des communes

7. (1) Le vérificateur général établit à l'intention de la Chambre des communes un rapport annuel; il peut également établir à son intention – outre les rapports spéciaux prévus aux paragraphes 8(1) ou 19(2) et le rapport établi par le commissaire en application du paragraphe 23(2) – au plus trois rapports supplémentaires par année. Dans chacun de ces rapports :

a) il fournit des renseignements sur les activités de son bureau;

b) il indique s'il a reçu, dans l'exercice de ces activités, tous les renseignements et éclaircissements réclamés.

Idem

(2) Dans le rapport mentionné au paragraphe (1), le vérificateur général signale tout sujet qui, à son avis, est important et doit être porté à l'attention de la Chambre des communes, notamment les cas où il a constaté que :

a) les comptes n'ont pas été tenus d'une manière fidèle et régulière ou des deniers publics n'ont pas fait l'objet d'un compte rendu complet ou n'ont pas été versés au Trésor lorsque cela est légalement requis;

b) les registres essentiels n'ont pas été tenus ou les règles et procédures utilisées ont été insuffisantes pour sauvegarder et contrôler les biens publics, assurer un contrôle efficace des cotisations, du recouvrement et de la répartition régulière du revenu et assurer que les dépenses effectuées ont été autorisées;

c) des sommes d'argent ont été dépensées à d'autres fins que celles auxquelles le Parlement les avait affectées;

d) des sommes d'argent ont été dépensées sans égard à l'économie ou à l'efficience;

e) des procédures satisfaisantes n'ont pas été établies pour mesurer et faire rapport sur l'efficacité des programmes dans les cas où elles peuvent convenablement et raisonnablement être mises en oeuvre;

f) des sommes d'argent ont été dépensées sans égard à l'effet de ces dépenses sur l'environnement dans le contexte du développement durable.

Dépôt du rapport annuel devant la Chambre des communes

(3) Le rapport annuel du vérificateur général à la Chambre des communes est soumis au président de la Chambre au plus tard le 31 décembre de l'année à laquelle il se rapporte; ce dernier doit le déposer devant la Chambre des communes sans délai ou, si elle ne siège pas, dans les quinze jours de séance qui suivent sa réception.

Préavis de l'objet du rapport supplémentaire

(4) Le vérificateur général adresse au président de la Chambre des communes un préavis circonstancié de tout rapport supplémentaire qu'il entend soumettre en vertu du paragraphe (1).

Dépôt du rapport supplémentaire devant la Chambre des communes

(5) Le rapport supplémentaire est soumis au président de la Chambre des communes le trentième jour suivant le préavis ou à l'expiration du délai plus long qui y est indiqué; le président doit déposer le rapport devant la Chambre sans délai ou, si elle ne siège pas, dans les quinze jours de séance qui suivent sa réception.

1976-77, ch. 34, art. 7; 1994, ch. 32, art. 1 et 2; 1995, ch. 43, art. 3.

Enquête et rapport

7.1 (1) Le vérificateur général peut, relativement à la société bénéficiaire, faire une enquête sur l'utilisation des fonds reçus de Sa Majesté du chef du Canada et sur la question de savoir si elle a omis :

a) de se conformer aux modalités de tout accord de financement;

b) de respecter les principes d'économie et d'efficience dans l'utilisation des fonds reçus au titre de tout accord de financement;

c) d'établir les procédures satisfaisantes pour évaluer l'efficacité de ses activités relativement aux objectifs prévus par tout accord de financement, et pour faire rapport à cet égard;

d) de tenir fidèlement et régulièrement des comptes et les registres essentiels relativement aux fonds reçus au titre de tout accord de financement;

e) de prendre en compte, dans l'utilisation de ces fonds, de l'effet de celle-ci sur l'environnement dans le contexte du développement durable.

Rapport

(2) Il peut faire état de ses conclusions sur les questions visées au paragraphe (1) dans le rapport annuel ou dans l'un des trois rapports supplémentaires prévus au paragraphe 7(1). Il peut aussi y signaler toute question qui s'est présentée dans le cadre de l'enquête et qui, à son avis, est importante et doit être portée à l'attention de la Chambre des communes.

Rapport spécial

8. (1) Le vérificateur général peut adresser un rapport spécial à la Chambre des communes sur toute affaire d'une importance ou d'une urgence telles qu'elle ne saurait, à son avis, attendre la présentation du prochain rapport en vertu du paragraphe 7(1).

Soumission des rapports au président et dépôt devant la Chambre des communes

(2) Les rapports spéciaux du vérificateur général, visés aux paragraphes (1) et 19(2) sont soumis au président de la Chambre des communes qui les dépose devant la Chambre des communes immédiatement ou, si elle ne siège pas, le premier jour de séance ultérieur.

1976-77, ch. 34, art. 8; 1994, ch. 32, art. 3.

Examen

9. Le vérificateur général :

a) examine, de la manière qu'il juge appropriée, les comptes et les registres de chaque registraire et procède, à la demande du ministre des Finances, à tout autre examen des opérations d'un registraire;

b) participe, dans le cas et dans la mesure où il en est requis par le ministre des Finances, à la destruction, lorsqu'elle est autorisée par la *Loi sur la gestion des finances publiques*, des titres rachetés, annulés ou des réserves de titres non émis.

Il peut, après accord avec un registraire, assurer conjointement avec celui-ci, la garde et le contrôle des titres annulés et non émis.

1976-77, ch. 34, art. 9.

Rétention irrégulière de deniers publics

10. Le vérificateur général adresse, sans délai, au président du Conseil du Trésor un rapport circonstancié sur tous les cas qui, à son avis, constituent une rétention irrégulière de deniers publics.

1976-77, ch. 34, art. 10.

Enquête et rapport

11. Le vérificateur général peut, à la demande du gouverneur en conseil et s'il estime que la mission n'entrave pas ses responsabilités principales, faire une enquête et dresser un rapport sur toute question relative aux affaires financières du Canada ou aux biens publics, ainsi que sur toute personne ou organisation qui a reçu ou sollicité l'aide financière du gouvernement du Canada.

1976-77, ch. 34, art. 11.

Communication des faits

12. Le vérificateur général peut informer les cadres et employés concernés de l'administration publique fédérale des faits découverts au cours de ses examens et notamment signaler ces faits aux cadres et employés affectés aux affaires du Conseil du Trésor.

1976-77, ch. 34, art. 12.

Accès à l'information

Accès à l'information

13. (1) Sous réserve des dispositions d'une autre loi fédérale qui se réfèrent expressément au présent paragraphe, le vérificateur général a le droit, à tout moment convenable, de prendre connaissance librement de tout renseignement se rapportant à l'exercice de ses fonctions; à cette fin, il peut exiger que les fonctionnaires fédéraux lui fournissent tous renseignements, rapports et explications dont il a besoin.

Détachement de fonctionnaires aux ministères

(2) Le vérificateur général peut, pour remplir plus efficacement ses fonctions, détacher des employés de son bureau auprès de tout ministère. Celui-ci doit leur fournir les locaux et l'équipement nécessaires.

Serment

(3) Le vérificateur général doit exiger de tout employé de son bureau chargé, en vertu de la présente loi, d'examiner les comptes d'un ministère ou d'une société d'État, qu'il observe les normes de sécurité applicables aux employés du ministère ou de la société et qu'il prête le serment de respecter le secret professionnel, auquel ceux-ci sont astreints.

Enquêtes

(4) Le vérificateur général peut interroger sous serment toute personne au sujet d'un compte soumis à sa vérification; à cette fin, il peut exercer les pouvoirs conférés aux commissaires par la partie I de la *Loi sur les enquêtes*.

1976-77, ch. 34, art. 13.

Utilisation des rapports des vérificateurs des sociétés d'État

14. (1) Par dérogation aux paragraphes (2) et (3), le vérificateur général, dans l'exercice de ses fonctions de vérificateur des comptes du Canada, peut se fier au rapport du vérificateur, régulièrement nommé, d'une société d'État ou d'une de ses filiales.

Demandes de renseignements par le vérificateur général

(2) Le vérificateur général peut demander à toute société d'État d'obtenir de ses administrateurs, dirigeants, employés, mandataires et vérificateurs anciens ou actuels ou de ceux de ses filiales, les renseignements et éclaircissements dont il estime avoir besoin dans l'exercice de ses fonctions de vérificateur des comptes du Canada et de les lui fournir.

Instructions du gouverneur en conseil

(3) Le vérificateur général, au cas où il estime qu'une société d'État n'a pas donné des renseignements et éclaircissements satisfaisants à la suite d'une demande visée au paragraphe (2), peut en faire part au gouverneur en conseil; celui-ci peut alors ordonner aux dirigeants de cette société de fournir les renseignements et éclaircissements réclamés par le vérificateur général et de lui permettre de consulter les registres, documents, livres, comptes et pièces justificatives de la société et de ses filiales, dont il estime avoir besoin dans l'exercice de ses fonctions de vérificateur des comptes du Canada.

1976-77, ch. 34, art. 14.

Personnel du Bureau du vérificateur général

Le personnel

15. (1) Les cadres et employés nécessaires au vérificateur général pour l'exercice de ses fonctions sont nommés conformément à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*.

Marché de services professionnels

(2) Sous réserve des autres lois fédérales et de leurs règlements d'application, le vérificateur général peut, dans la limite fixée à son bureau par les lois de crédits, passer des marchés de services professionnels sans l'approbation du Conseil du Trésor.

Délégation au vérificateur général

(3) Sous réserve des modalités fixées par la Commission de la fonction publique, le vérificateur général peut assumer les responsabilités et exercer les pouvoirs et fonctions que la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* confère à celle-ci, à l'exception de celles visées dans cette loi à l'article 21 en matière d'appel et à l'article 34 en matière d'enquête.

Suspension

(4) Le vérificateur général peut suspendre tout employé de son bureau.

1976-77, ch. 34, art. 15; 1992, ch. 54, art. 79.

Nomination du commissaire

15.1 (1) Le vérificateur général nomme, conformément à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, un cadre supérieur relevant directement du vérificateur général et appelé commissaire à l'environnement et au développement durable.

Fonctions

(2) Le commissaire aide le vérificateur général à remplir ses fonctions en matière d'environnement et de développement durable.

1995, ch. 43, art. 4.

Attributions en matière de direction du personnel

16. Le vérificateur général est autorisé à assumer les responsabilités et à exercer, en ce qui a trait aux employés de son bureau, les pouvoirs et fonctions conférés au Conseil du Trésor par la *Loi sur la gestion des finances publiques* en matière de direction du personnel et notamment la fixation des conditions d'emploi et les relations entre employeur et employés au sens de l'alinéa 7(1)e) et des articles 11 à 13 de cette loi.

1976-77, ch. 34, art. 16.

Normes de classification

17. Le personnel du Bureau du vérificateur général peut être soumis à des normes de classification établies conformément aux recommandations de celui-ci.

1976-77, ch. 34, art. 18.

Délégation

18. Le vérificateur général peut désigner, pour signer en son nom les opinions qu'il doit donner et les rapports autres que son rapport annuel sur les états financiers du Canada visés à l'article 64 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et les rapports à la Chambre des communes visés à la présente loi, un haut fonctionnaire de son bureau qui devra, au-dessous de sa signature, indiquer son poste et préciser qu'il signe au nom du vérificateur général.

1976-77, ch. 34, art. 19.

Budget des dépenses

Prévisions budgétaires

19. (1) Le vérificateur général prépare des prévisions budgétaires annuelles des sommes d'argent qu'il demandera au Parlement pour couvrir les salaires, les indemnités et les dépenses de son bureau pour le prochain exercice financier.

Rapport spécial

(2) Le vérificateur général, au cas où il estime que les montants afférents à son bureau dans le budget des dépenses soumis au Parlement sont insuffisants pour lui permettre de remplir ses fonctions, peut adresser un rapport spécial à la Chambre des communes.

1976-77, ch. 34, art. 20.

Attribution des crédits

20. Les dispositions de la *Loi sur la gestion des finances publiques* relatives au chapitre des dotations ne s'appliquent pas au bureau du vérificateur général.

1976-77, ch. 34, art. 21.

Vérification du Bureau du vérificateur général

Vérification du bureau du vérificateur général

21. (1) Le Conseil du Trésor nomme un vérificateur compétent chargé d'examiner les recettes et déboursés du bureau du vérificateur général et de communiquer annuellement le résultat de ses examens à la Chambre des communes.

Soumission et dépôt des rapports

(2) Les rapports visés au paragraphe (1) sont soumis au président du Conseil du Trésor au plus tard le 31 décembre de l'année à laquelle ils se rapportent. Ce dernier doit les déposer devant la Chambre des communes, dans les quinze jours de leur réception ou, si elle ne siège pas, dans les quinze premiers jours de séance ultérieurs.

1976-77, ch. 34, art. 22.

Développement durable

Mission

21.1 Le commissaire a pour mission d'assurer le contrôle des progrès accomplis par les ministères de catégorie I dans la voie du développement durable, concept en évolution constante reposant sur l'intégration de questions d'ordre social, économique et environnemental, et tributaire, notamment, de la réalisation des objectifs suivants :

a) l'intégration de l'environnement et de l'économie;

b) la protection de la santé des Canadiens;

c) la protection des écosystèmes;

d) le respect des obligations internationales du Canada;

e) la promotion de l'équité;

f) une approche intégrée pour la planification et la prise de décisions, grâce à l'évaluation des solutions économiques en fonction de leurs effets sur l'environnement et les ressources naturelles, et l'évaluation des solutions écologiques en fonction de leurs effets sur l'économie;

g) la prévention de la pollution;

h) le respect de la nature et des besoins des générations à venir.

1995, ch. 43, art. 5.

Pétition

22. (1) S'il reçoit d'une personne résidant au Canada une pétition portant sur une question environnementale relative au développement durable et relevant de la compétence d'un ministère de catégorie I, le vérificateur général ouvre un dossier et transmet la pétition, dans les quinze jours suivant sa réception, au ministre compétent du ministère concerné.

Accusé de réception

(2) Dans les quinze jours suivant celui où il reçoit la pétition, le ministre en accuse réception et transmet copie de l'accusé de réception au vérificateur général.

Réponse du ministre

(3) Dans les cent vingt jours suivant celui où il reçoit la pétition, le ministre fait parvenir au pétitionnaire sa réponse et en transmet copie au vérificateur général. Il peut toutefois, dans ce délai, prolonger celui-ci en avisant personnellement le pétitionnaire, avec copie de l'avis au vérificateur général, qu'il lui est impossible de s'y conformer.

Plusieurs signataires

(4) S'il y a plusieurs signataires, il suffit au ministre de transmettre l'accusé de réception, l'avis, le cas échéant, et sa réponse à l'un d'entre eux.

1995, ch. 43, art. 5.

Contrôle

23. (1) Le commissaire effectue les examens et enquêtes qu'il juge nécessaires pour :

a) contrôler la mesure dans laquelle chaque ministère de catégorie I a réalisé les objectifs prévus par sa stratégie de développement durable, une fois celle-ci déposée conformément à l'article 24, et mis en oeuvre les plans d'action de celle-ci;

b) assurer le suivi des réponses transmises par les ministres en application du paragraphe 22(3).

Rapport du commissaire

(2) Le commissaire établit au nom du vérificateur général et à l'intention de la Chambre des communes un rapport annuel sur toute question environnementale ou autre relative au développement durable qui, à son avis, doit être portée à la connaissance de la chambre, notamment :

a) la mesure dans laquelle chaque ministère de catégorie I a réalisé les objectifs prévus par sa stratégie de développement durable, une fois celle-ci déposée conformément à l'article 24, et mis en oeuvre les plans d'action de celle-ci;

b le nombre de pétitions reçues aux termes du paragraphe 22(1), leur objet et l'état du dossier;

c) les cas d'exercice des pouvoirs conférés au gouverneur en conseil par les paragraphes 24(3) à (5).

Dépôt du rapport

(3) Le rapport est présenté au président de la Chambre des communes, puis déposé devant la chambre dans les quinze premiers jours de séance de celle-ci suivant la réception du rapport.

1995, ch. 43, art. 5.

Dépôt de la stratégie de développement

24. (1) Le ministre compétent de chaque ministère de catégorie I dépose devant la Chambre des communes la stratégie de développement durable de celui-ci dans un délai de deux ans à compter de l'entrée en vigueur du présent paragraphe. Toutefois, dans le cas du ministère qui devient un ministère de catégorie I après l'entrée en vigueur du présent paragraphe, la stratégie doit être déposée avant soit le second anniversaire de la date où il l'est devenu, soit, si elle est antérieure à cet anniversaire, la date fixée par le gouverneur en conseil en application du paragraphe (4).

Révision de la stratégie et dépôt

(2) Le ministre compétent fait réviser au moins tous les trois ans la stratégie de développement durable du ministère de catégorie I en cause et fait déposer la stratégie révisée devant la Chambre des communes dans les quinze premiers jours de séance de celle-ci suivant la révision.

Assujettissement

(3) Sur recommandation du ministre compétent d'un ministère qui n'est pas mentionné à l'annexe I de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, le gouverneur en conseil peut assujettir, par une directive à cet effet, le ministère aux obligations prévues aux paragraphes (1) et (2).

Date fixée par le gouverneur en conseil

(4) Pour l'application du paragraphe (1), le gouverneur en conseil peut, sur recommandation du ministre compétent, fixer la date avant laquelle doit être déposée devant la Chambre des communes la stratégie de développement durable du ministère qui devient un ministère de catégorie I après l'entrée en vigueur du présent paragraphe.

Règlements

(5) Le gouverneur en conseil peut par règlement, sur recommandation du ministre de l'Environnement, prescrire la forme et le contenu de la stratégie de développement durable.

1995, ch. 43, art. 5.

(article 2)

Agence canadienne de développement international
Agence de promotion économique du Canada atlantique
Agence des douanes et du revenu du Canada
Agence Parcs Canada
Bureau fédéral du développement régional (Québec)

1995, ch. 43, ann.; 1998, ch 31, art. 49; 1999, ch. 17, art. 108.

Annexe B Rapports du Comité permanent des comptes publics à la Chambre des communes, 2004–2005

Les rapports qui suivent ont été déposés après la publication de notre rapport de novembre 2003. Vous pouvez les consulter dans le site Web du Parlement du Canada (www.parl.gc.ca).

38e législature, 1re session

Rapport 6 — Comptes publics du Canada 2004 (Présenté à la Chambre le 8 février 2005)

Rapport 7 — Rapport sur les plans et les priorités 2004 et Rapport sur le rendement pour la période se terminant le 31 mars 2004 produits par le Bureau du vérificateur général du Canada (Présenté à la Chambre le 14 février 2005)

Rapport 8 — Budget principal des dépenses 2005-2006 : crédit 20 sous la rubrique FINANCES (Présenté à la Chambre le 6 avril 2005)

Rapport 9 — Le chapitre 3 (Programme de commandites), le chapitre 4 (Activités de publicité) et le chapitre 5 (Gestion de la recherche sur l'opinion publique) du Rapport de novembre 2003 de la vérificatrice générale du Canada (Présenté à la Chambre le 7 avril 2005)

Rapport 10 — La gouvernance dans la fonction publique du Canada : obligation ministérielle et sous-ministérielle de rendre des comptes (Présenté à la Chambre le 10 mai 2005)

Rapport 11 — Le chapitre 4 (La gestion des programmes fédéraux de prestations pharmaceutiques) du Rapport de novembre 2004 de la vérificatrice générale du Canada (Présenté à la Chambre le 13 mai 2005)

Rapport 12 — Le chapitre 4 (La reddition des comptes des fondations) du Rapport de février 2005 de la vérificatrice générale du Canada (Présenté à la Chambre le 2 juin 2005)

Rapport 13 — Rapport sur les plans et priorités 2005-2006 du Bureau du vérificateur général du Canada (Présenté à la Chambre le 7 juin 2005)

Rapport 14 — Le chapitre 1 (La sécurité des technologies de l'information) du Rapport de février 2005 de la vérificatrice générale du Canada (Présenté à la Chambre le 7 juin 2005)

Rapport 15 — Le chapitre 1 (La vérification interne dans les ministères et les organismes) du Rapport de novembre 2004 de la vérificatrice générale du Canada (Présenté à la Chambre le 9 juin 2005)

Rapport 16 — Demande pour une prolongation de 30 jours de séance pour l'étude du projet de loi C-277 (Présenté à la Chambre le 9 juin 2005)

Rapport 17 — Le chapitre 5 (Affaires indiennes et du Nord Canada — Le programme d'enseignement et l'aide aux étudiants de niveau postsecondaire) du Rapport de novembre 2004 de la vérificatrice générale du Canada (Présenté à la Chambre le 16 juin 2005)

Rapport 18 — La sécurité nationale au Canada (présenté à la Chambre le 23 juin 2005)

Rapport 19 — Gestion de la recherche sur l'opinion publique (présenté à la Chambre le 28 juin 2005)

Annexe C Rapport qui découle de la vérification du rapport *Dépôt des rapports des sociétés d'État au Parlement* du président du Conseil du Trésor

Rapports annuels, et résumés des plans d'entreprise et des budgets des sociétés d'État mères, présentés au Parlement

En vertu de l'article 152 de la *Loi sur la gestion des finances publiques (Loi)*, le président du Conseil du Trésor doit déposer, devant chacune des chambres du Parlement, un rapport qui renferme des renseignements sur les dépôts au Parlement des résumés et des rapports annuels des sociétés d'État par les ministres de tutelle. Ce rapport fait partie du *Rapport annuel au Parlement : Les sociétés d'État et autres sociétés dans lesquelles le Canada détient des intérêts* de 2005, qui doit être déposé au plus tard le 31 décembre. (Le rapport annuel de 2005 n'avait pas été déposé au moment de publier notre rapport.)

Le rapport visé par l'article 152 et intitulé *Dépôt des rapports des sociétés d'État au Parlement* doit préciser les délais à observer pour le dépôt, et les dates effectives de ce dépôt, devant chacune des chambres, et ce, pour chacun des rapports annuels et des résumés des plans d'entreprise, des budgets de fonctionnement et des budgets d'investissement. Ce rapport doit dresser la liste des sociétés d'État assujetties aux dispositions de la partie X de la *Loi* qui régissent la présentation des rapports.

Les renseignements contenus dans le rapport visé par l'article 152 permettent au Parlement de tenir les ministres de tutelle, et par conséquent les sociétés d'État, responsables de fournir les renseignements exigés par la *Loi*, dans les délais prévus.

La *Loi* exige également que la vérificatrice générale vérifie l'exactitude des renseignements contenus dans le rapport et rende compte de cette vérification dans son rapport annuel à la Chambre des communes.

Rapport du vérificateur

À la Chambre des communes

Conformément au paragraphe 152(2) de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, j'ai vérifié, pour l'exercice terminé le 31 juillet 2005, les renseignements présentés dans le rapport *Dépôt des rapports des sociétés d'État au Parlement* inclus dans le *Rapport annuel au Parlement : Les sociétés d'État et autres sociétés dans lesquelles le Canada détient des intérêts* de 2005. La responsabilité de ces rapports incombe au président du Conseil du Trésor. Ma responsabilité consiste à exprimer une opinion sur les renseignements contenus dans le rapport visé par l'article 152 en me fondant sur ma vérification.

Ma vérification a été effectuée conformément aux normes relatives aux missions de certification établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Ces normes exigent que la vérification soit planifiée et exécutée de manière à fournir l'assurance raisonnable que les renseignements divulgués dans le rapport sont exempts d'inexactitudes importantes. La vérification comprend le contrôle par sondages des éléments probants à l'appui des dates et des autres éléments d'information fournis dans le rapport.

À mon avis, les renseignements présentés dans le rapport intitulé *Dépôt des rapports des sociétés d'État au Parlement* sont exacts, à tous les égards importants, conformément à sa section « Délais prescrits pour le dépôt des documents au Parlement ».

Pour la vérificatrice générale du Canada,

Richard Flageole, FCA,
vérificateur général adjoint

Ottawa, Canada
Le 7 octobre 2005

Annexe D Coût des vérifications des sociétés d'État effectuées par le Bureau du vérificateur général du Canada

En vertu de l'article 147 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, le Bureau est tenu de révéler le coût des rapports de vérification de toutes les sociétés d'État (voir la pièce D.1), sauf de celles qui font l'objet d'une exemption aux termes de l'article 85 de la *Loi*. Le rapport du vérificateur général exprime une opinion sur les états financiers d'une société et sur la conformité de celle-ci aux autorisations spécifiées. Le rapport peut également porter sur toute autre question jugée importante.

Aux termes de l'article 68 de la *Loi canadienne sur la radiodiffusion*, le Bureau est tenu de déclarer le coût des rapports de vérification de la Société Radio-Canada. Pour l'exercice clos le 31 mars 2005, le coût total du rapport de vérification annuelle a été de 722 413 $.

En 2004-2005, le Bureau a mené à terme l'examen spécial de neuf sociétés d'État.

Un examen spécial permet de déterminer si les systèmes d'information et de contrôle financiers, de contrôle et d'information de gestion ainsi que les pratiques de gestion de la société peuvent donner une assurance raisonnable que :

- les éléments d'actif de la société ont été protégés et contrôlés;
- la gestion de ses ressources financières, humaines et matérielles a été économique et efficiente;
- ses opérations ont été menées d'une manière efficace.

En 2004-2005, les coûts des examens spéciaux de neuf sociétés d'État effectués par le Bureau se sont élevés à :

Société d'assurance-dépôts du Canada	289 693 $
Corporation commerciale canadienne	422 243
Société d'expansion du Cap-Breton	348 321
Exportation et développement Canada	826 951
Banque de développement du Canada	939 660
Office de commercialisation du poisson d'eau douce	368 145
Marine Atlantique S.C.C.	594 181
Société du Musée des sciences et de la technologie	612 346
Conseil canadien des normes	392 961

Pièce D.1 Coût des rapports annuels de vérification pour les exercices clos le 31 mars 2005 ou avant

Société d'État	Date de clôture de l'exercice	Coût
Administration de pilotage de l'Atlantique	31 12.04	60 298 $
Administration de pilotage des Grands Lacs	31.12.04	117 168
Administration de pilotage des Laurentides Canada	31.12.04	108 675
Administration de pilotage du Pacifique Canada	31.12.04	47 455
Administration canadienne de la sûreté du transport aérien	31.03.05	339 067*
Administration du pont Blue Water	31.08.04	62 290
Banque de développement du Canada (covérificateur)	31.03.05	369 792*
Commission canadienne du lait	31.07.04	125 961
Commission canadienne du tourisme	31.12.04	240 535
Commission de la capitale nationale	31.03.05	243 333*
Conseil canadien des normes	31.03.05	55 333*
Construction de Défense Canada	31.03.05	67 452*
Corporation Commerciale Canadienne	31.03.05	145 282*
Corporation de développement des investissements du Canada (covérificateur)	31.12.04	90 433
Corporation du Pont international de la Voie maritime Limitée, La	31.12.04	59 532
Corporation Fonds d'investissements du Cap-Breton	31.03.05	45 725*
Énergie atomique du Canada limitée (covérificateur)	31.03.05	348 727*
Exportation et développement Canada	31.12.04	689 212
Financement agricole Canada	31.03.05	417 360*
Marine Atlantique S.C.C.	31.12.04	186 808
Monnaie royale canadienne	31.12.04	403 300
Musée canadien de la nature	31.03.05	96 646*
Musée des beaux-arts du Canada	31.03.05	108 649*
Office de commercialisation du poisson d'eau douce	30.04.04	153 918
Parc Downsview Park Inc.	31.03.05	127 844*
Ponts Jacques Cartier et Champlain Incorporée, Les	31.03.05	82 298*
Queens Quay West Land Corporation	31.03.05	39 448*
Ridley Terminals Inc.	31.12.04	100 818
Société canadienne d'hypothèques et de logement (covérificateur)	31.12.04	357 523
Société d'assurance-dépôts du Canada	31.03.05	94 660*
Société de développement du Cap-Breton	31.03.05	81 580*
Société des ponts fédéraux Limitée, La	31.03.05	43 916*
Société d'expansion du Cap-Breton	31.03.05	101 617*
Société du Musée canadien des civilisations	31.03.05	125 796*
Société du Musée des sciences et de la technologie	31.03.05	105 034*
Société du Vieux Port de Montréal inc.	31.03.05	183 864*
Société immobilière du Canada limitée (covérificateur)	31.03.05	208 858*
Téléfilm Canada	31.03.05	90 542*
VIA Rail Canada Inc. (covérificateur)	31.12.04	347 088

*Coûts estimatifs sujets à un rajustement en fin d'exercice

Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes — Novembre 2005

Table des matières principale

	Questions d'une importance particulière — 2005 Points saillants — Chapitres 1 à 8
Chapitre 1	Gendarmerie royale du Canada — Les services de police à contrat
Chapitre 2	La qualité et la communication des résultats des sondages
Chapitre 3	Agence du revenu du Canada — La vérification des déclarations de revenus des particuliers et des fiducies
Chapitre 4	La gestion des initiatives horizontales
Chapitre 5	Le soutien accordé aux industries culturelles
Chapitre 6	Élections Canada — L'administration du processus électoral fédéral
Chapitre 7	Affaires indiennes et du Nord Canada — Le respect des obligations relatives aux droits fonciers issus de traités
Chapitre 8	Autres observations de vérification
Annexes	